

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

FINANCES COMMUNALES EN YOUGOSLAVIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 10 Juin 1933, à 14 heures

PAR

NICOLAS BARYAKTAROVITCH

Président : M. ALLIX

Suffragants { *M. MAIRCIER*
M. PIROU



GRANGUILLOT & BURRI

25, RUE BARGUE

PARIS (15^e)

1933.



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547505_0001

Tous droits réservés pour tous pays.

— *Copyright* —

Nicolas BARYAKTAROVITCH

Docteur en Droit de l'Université de Paris

FINANCES
COMMUNALES EN
YUGOSLAVIE

ÉDITIONS DE L'AUTEUR

65, Knjeginje Zorke - BELGRADE

PARIS 1933

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être con-
sidérées comme propres à leurs auteurs.



*A mes chers parents,
en humble témoignage de toute mon affection
et de ma profonde reconnaissance*

PREFACE

Un des problèmes financiers les plus actuels, de la solution duquel dépend l'ensemble des finances publiques d'un Etat, c'est assurément le problème des finances locales, spécialement des finances communales. Résoudre ce problème, c'est assainir les finances de l'Etat en même temps que les finances communales, car les intérêts de la commune sont tellement liés à ceux de l'Etat, que si on ne trouve pas une solution satisfaisante pour les uns, il n'est pas non plus possible d'en trouver une pour les autres.

Quoique cette question présentât un intérêt primordial en Yougoslavie, on ne lui a jamais accordé, jusqu'ici, l'attention qu'elle méritait.

Les communes ne furent longtemps considérées que comme circonscription administrative exerçant certaines fonctions pour le compte de l'Etat et s'occupant d'une manière accessoire de leurs attributions purement locales. Même plus tard, quand cette conception du rôle de la commune fut modifiée, quand elle devint le pivot de la vie locale, ce problème est resté quand même irrésolu et par conséquent, toujours actuel.

La littérature est aussi très pauvre à ce sujet; la majorité des auteurs qui se sont occupés de l'étude des

communes n'ont discuté que son organisation administrative, ses libertés politiques et son autonomie locale; l'étude des finances communales était ou omise ou très légèrement effleurée.

L'opinion publique elle-même s'intéressait fort peu à cette question qui méritait pourtant de ne pas être négligée. Fallait-il discuter le système du vote, l'organisation des élections ou des questions politiques concernant la commune ? Tout le monde était alors en rumeur ; mais qu'il s'agit des finances communales, on ne formulait que des vœux, on n'exprimait que des principes très vagues, sans jamais approfondir ni entrer dans des détails d'application.

Au fond, à quoi servent les libertés politiques de la commune et les autonomies locales si elle est, au point de vue financier, sous la dépendance étroite du pouvoir central ? A quoi sert une compétence élargie de la commune et son droit de pourvoir à tous les besoins locaux, si elle est sans ressources suffisantes, avec un système fiscal rigide, qui ne lui procure des recettes que pour végéter ? On s'est posé très rarement cette question.

Les livres qui traitent ce problème n'existent pour ainsi dire pas dans la littérature yougoslave. L'unique ouvrage, paru après-guerre, englobant toutes les communes yougoslaves est celui de M. Drachkovitch qui n'a pas traité leur gestion financière, ni fait la critique de leur situation d'aujourd'hui, mais a étudié uniquement l'ensemble des mesures prises après-guerre pour remédier à leur organisation actuelle et l'unifier.

Cette raison nous a décidé à aborder l'étude de cette question et à donner dans ce modeste ouvrage, une esquisse des finances communales yougoslaves d'après-guerre. Tâche ardue, sans doute, besogne ingrate, mais cependant combien nécessaire, si l'on veut pouvoir opérer plus tard une réforme tout à la fois équitable et utile.

Les évènements anormaux et les circonstances exceptionnelles d'après-guerre ont rendu cette étude plus difficile car nous nous sommes trouvés en présence d'un nombre infini de diverses lois spéciales : lois de finances, de douzièmes provisoires, règlements, arrêtés, décisions, ordres et avis et encore beaucoup de textes relatifs à des faveurs ou des exceptions aux principes, provoqués surtout par l'union de la Serbie et des diverses autres régions libérées. Toutes ces mesures de nature provisoire, érigées et publiées sans plan d'ensemble, ont produit un véritable chaos : s'orienter et se retrouver est très difficile.

Cependant, grâce à l'amabilité de M. Drachkovitch, inspecteur du ministère des Finances, qui a mis à notre disposition les archives de ce ministère et que nous remercions vivement, nous avons pu classer toutes les matières dispersées, approfondir les copies des budgets communaux déposés à ce ministère, prendre en note les desiderata des autorités locales, voir les défauts et les inconvénients que combattent les municipalités, et constater toutes les difficultés au milieu desquelles se débattent les communes yougoslaves.

Grâce à M. Strekatchev, à qui va aussi notre reconnaissance, nous sommes parvenus à obtenir toutes les

circulaires, décisions, instructions et tous ordres officiels du ministère des finances destinés aux municipalités.

C'est ainsi que, en nous basant sur les lois, les règlements et toutes autres décisions émanant des autorités supérieures, nos informations à l'aide des archives du ministère des Finances, de sa statistique officielle et d'une bibliographie très précise trouvée à Paris, nous sommes parvenus à faire cette étude, en englobant toutes les communes yougoslaves.

Naturellement, l'étude qui suit n'a manifestement pas la prétention d'être complète et encore moins de résoudre le très difficile problème des finances communales. Elle a uniquement pour but de donner une vue d'ensemble, d'esquisser la situation actuelle et de décrire en traits généraux la gestion financière des collectivités locales yougoslaves d'après-guerre. Sans illustrer entièrement, dans ses conséquences financières, une époque de la vie d'un peuple aussi tourmentée que la nôtre, ni étudier dans leurs détails minutieux tous les phénomènes qui s'y sont produits, nous nous sommes efforcés quand même d'en tenir compte dans la mesure du possible.

Paris, février 1933.

Nicolas BARYAKTAROVITCH.

LIVRE I

Du Régime Municipal

CHAPITRE PREMIER

L'IMPORTANCE DES COMMUNES ET LEUR CARACTERE PARTICULIER.

Ce qu'il y a de plus intime dans les institutions d'un peuple, ce qui porte le plus l'empreinte de son caractère, de son génie national et de son histoire, c'est assurément son administration locale.

De toutes les unités administratives qui composent l'administration locale, celle qui, dans tous les pays, a le plus de fixité et d'individualité est certainement la commune, formation historique la plus spontanée. On peut même dire, que par de nombreux traits, elle a précédé l'Etat ou plutôt que dans de nombreux types de civilisations, la commune a été l'Etat.

Comme l'a fort bien remarqué de Tocqueville « la commune est la seule association qui soit si bien dans la nature, que, partout où il y a des hommes réunis, il se forme de soi-même une commune. La société communale existe donc chez tous les peuples, quels que soient leurs usages et leurs lois; c'est l'homme qui fait les royaumes et crée les républiques; la commune paraît sortir directement des mains de Dieu. »

La commune, ce groupement naturel d'individus, unis par des rapports de voisinage étroit, en vue de la satis-

faction de besoins communs, forme partout la base de la vie locale. Tout homme, si éloigné qu'il se tienne de la gestion des affaires publiques, se sent irrésistiblement porté à s'intéresser à la direction de sa propre commune. C'est qu'en effet, les intérêts communaux touchent par tous les points, de la manière la plus directe et la plus ostensible, aux intérêts particuliers, à notre vie de chaque jour, à nos habitudes les plus minutieuses et les plus intimes.

Etre de la même commune, ce n'est pas seulement habiter à l'intérieur des limites établies; c'est être uni à ses concitoyens par toute une série de besoins communs qui obligent des voisins à s'entr'aider chaque jour : besoin d'eau, de lumière, de travaux pour lesquels leur collaboration est indispensable.

Les habitants d'une même localité se rencontrent fatalement certains jours en certains lieux : à la mairie, par exemple, lors d'une élection ou d'une tournée de percepteur, d'un recensement de chevaux; ou encore au marché ou à la sortie de la messe; ou bien au cimetière où reposent leurs morts. On connaît ainsi beaucoup mieux les habitants de sa commune que ceux des communes voisines, quand bien même ces derniers ne seraient pas plus éloignés. C'est pourquoi les habitants d'une même collectivité se sentent naturellement unis, solidaires, extrêmement proches.

Ce sont vraisemblablement ces raisons qui ont poussé divers auteurs à dire qu'il existe véritablement un patriotisme communal. « Le clocher du pays a toute la valeur d'un drapeau. L'amour de la commune est l'origine du patriotisme, comme la cité antique, laquelle au fond

n'était pas autre chose qu'une commune, est l'origine de l'Etat. » (1)

Par définition, la commune est « un agrégat de feux », c'est-à-dire un groupe de familles unies par des relations de voisinage, des intérêts communs, exigeant une administration communale.

Elle n'est ni de création arbitraire, ni de formation rapide; elle est le produit « lent et successif » des rapports sociaux, des institutions et des mœurs : c'est un groupe syngénétique. (2)

Telles sont les raisons qui en ont fait l'unité administrative la plus solide, la plus résistante, la plus à l'abri des usurpations des pouvoirs supérieurs; celle dont la puissance a le moins subi d'éclipses et qui, possédant en soi plus de force, provoque le plus de sympathies.

Cependant, si essentielle que soit à tout organisme social l'existence de cette division administrative, qui est comme la cellule élémentaire du corps politique, il n'en faut pas moins reconnaître que, pour n'avoir jamais été étouffée, elle s'est trouvée pourtant, en divers pays, opprimée et presque atrophiée. Son sort a différé et sa constitution varié.

C'est pourquoi nous avons l'intention, avant d'aborder l'étude des finances locales yougoslaves d'après-guerre, de donner d'abord une esquisse de l'évolution et de l'organisation administrative des communes yougoslaves; car sans la connaissance exacte de ces associations primaires dont la réunion compose une nation, sans la conception juste de la nature des liens qui les forment

(1) Girault (Arthur) : Séances et travaux de l'Académie des Sciences morales et politiques, mars, avril 1925, p. 255 et suiv.

(2) Acolas (René) : Finances communales, p. 11 (1898).

et qui les maintiennent, il est impossible, comme le dit Paul-Leroy Beaulieu, « de se rendre compte du génie d'un peuple, de comprendre son évolution historique et de s'expliquer les causes de sa grandeur ou de sa décadence, de sa force ou de sa faiblesse ».

Mais avant même de commencer cet exposé, nous devons déjà remarquer qu'il n'existe aucune loi générale en Yougoslavie sur l'organisation des communes. Les anciennes lois particulières à certaines régions sont restées les mêmes encore à l'heure actuelle, adaptées plus ou moins aux circonstances d'aujourd'hui, provoquées par la formation de la nouvelle organisation de la yougoslavie issue de la Grande guerre. (1)

Afin d'unifier, dans la limite du possible, l'organisation, la gestion et la marche régulière des communes, certaines lois et circulaires, certains décrets et règlements ont été créés pour apporter plus d'unité et mettre de l'ordre dans ces différentes sphères législatives. Mais toutes ces mesures n'ont servi que de palliatifs ayant pour but de régler et d'unifier provisoirement le problème qui consiste à réformer et à réorganiser ces collectivités sur des bases nouvelles, convenant à toutes les municipalités.

Dans l'attente de cette réforme, les communes yougoslaves sont encore administrées d'après différentes lois établies pour diverses régions.

D'un côté on remarque la Serbie avec sa législation autonome, créée dans l'esprit du peuple, par la libre participation du Parlement d'après les traditions historiques et les événements politiques.

(1) Pour plus de détails voir : Coquelle (P.), *Le Royaume de Serbie; Histoire depuis les origines* ; Stanojevitch, *Istorija srpskog naroda*; Jelinitch (Dj), *Velika Srbija i Jugoslavija*.

De l'autre, on remarque différentes régions qui étaient sous le joug de l'ancienne monarchie austro-hongroise avec leurs organisations spéciales, particulières à chacune d'elles, avec plus ou moins d'autonomie, dans la mesure où elle était accordée par l'Autriche-Hongrie, qui se souciait toujours, pendant l'élaboration et l'institution de ces régimes locaux, non seulement de la tradition historique et des moments politiques et économiques, mais aussi des aspirations d'assimilation et des tendances nationalistes.

Comme l'organisation administrative et la composition intérieure des municipalités ne rentrent pas spécialement dans le cadre de notre étude, nous ne nous arrêterons, en grandes lignes seulement, que sur la législation serbe, qui fut après-guerre, propagée sur la plus grande partie du territoire. Sur l'analyse des autres législations locales, qui sont destinées à disparaître, et qui ne représentent qu'une importance plutôt historique, nous ne nous attarderons pas spécialement.

CHAPITRE DEUXIEME

L'ORGANISATION ADMINISTRATIVE DES COMMUNES EN SERBIE

Pour bien se rendre compte de l'esprit d'un régime administratif, il ne suffit pas de rechercher ce qu'il est, il faut remonter à sa formation; on n'en saisit la raison d'être que lorsqu'on l'a vu naître et se constituer. Aussi nous paraît-il nécessaire de donner ici d'abord un aperçu historique de l'administration municipale serbe, tout en essayant de faire ressortir la brièveté, la netteté et la précision qui sont nos aspirations suprêmes.

Jusqu'en 1839, on ne rencontrait les communes, comme unités administratives autonomes, ni dans la Serbie du moyen-âge, ni sous l'occupation turque, pas plus que dans la Serbie ressuscitée. A leur place, on trouvait des villages, simple organisation d'habitants, créée en vue de supporter diverses charges et de jouir de différents droits collectifs.

D'après le code du tzar Douchan (1349) on en distinguait, dans la Serbie, deux sortes : les villages agricoles et les villages pastoraux. Entre eux il n'y avait aucune différence en ce qui concernait les charges publiques et les responsabilités collectives; il n'en était pas de même en ce qui concernait l'organisation intérieure et les droits personnels de leurs habitants.

Dans les villages pastoraux, les habitants étaient plus libres, plus indépendants des organisations de l'Etat et des seigneurs. Pour de petits litiges, il semble qu'ils aient eu même le droit de justice devant les seuls seigneurs. Dans les villages agricoles, au contraire, la liberté était plus restreinte et la dépendance plus marquée. Les litiges étaient jugés par l'Eglise, le tsar ou les seigneurs suivant que ceux-là dépendaient de l'Eglise, de l'Etat ou des seigneurs. A la tête de ces villages se trouvaient des chefs préposés qui étaient considérés principalement comme délégués du pouvoir central agissant comme représentants du village. Leur fonction principale consistait dans la police locale. Ils étaient chargés de maintenir l'ordre et la sécurité publics, sous peine d'encourir des sanctions civiles et pénales, si dans leur village se trouvaient des bandits ou des voleurs.

A côté de ces préposés, nous retrouvons dans les villages serbes du moyen-âge des assemblées locales, comme institutions du droit coutumier, dont les fonctions exactes ne sont pas connues. D'après Novakovitch (1) ces assemblées locales étaient des facteurs très importants de l'organisation intérieure des villages serbes au moyen-âge, comme elles le furent dans la Serbie ressuscitée. Leur fonction principale était la conservation de faveurs et de droits acquis.

Pendant l'occupation turque (1389-1804), à la tête du village, on retrouvait les *kmetes*, chefs élus et destitués par les habitants du village. Ils avaient comme devoirs la publication des règlements et ordonnances des organes supérieurs et du pouvoir central. Ils devaient aussi pour-

(1) Novakovitch (S) Zakonik Stefana Dusana (1898).

voir à la sécurité et à l'ordre publics dans leur circonscription, encaisser les impôts et autres taxes, être intermédiaires entre le peuple et les organes turcs, même trancher les litiges, s'ils étaient sollicités par les parties ; comme par exemple en cas de partage, d'héritage, de délimitation de domaine, etc.

Les *kmetes* sont restés à la tête des villages avec cette même compétence à la suite du premier soulèvement contre les Turcs (1804-1813).

Après le deuxième soulèvement (1814-1815) aux côtés des *kmetes* on voyait apparaître les *knezes* exclusivement chargés des fonctions de police correctionnelle. En 1821 ils sont supprimés et leurs fonctions à nouveau attribuées aux *kmetes*. La compétence des *kmetes* redevenant semblable à celle du premier soulèvement avec cette différence qu'à partir de 1825, avec le règlement du 6 juin 1825, on leur attribua le droit de juger les procès civils comme premier degré de la hiérarchie judiciaire.

D'après cette rapide esquisse il est facile de juger et de résumer les caractères généraux de l'administration communale dans cette première période (jusqu'en 1839), période de formation et d'évolution, de perturbation et de préparation à une vie plus indépendante et plus autonome.

L'esprit qui avait animé le pouvoir central, lequel s'était organisé dès le début de la formation du gouvernement serbe sur la base d'une centralisation très poussée, ne permettait pas la formation ni le développement des corps autonomes. C'est pourquoi la division du pays en diverses unités administratives n'avait que le

caractère administratif et militaire, sans aucune tendance de décentralisation ou d'autonomie locale.

La caractéristique principale de cette époque, dans l'histoire des communes serbes, est qu'il n'existait pas de communes en tant qu'unité administrative autonome, avec une vie propre et une activité personnelle. On ne trouvait à leur place que des villages, simple organisation d'habitants, ayant à leur tête un chef considéré uniquement comme représentant du pouvoir central. L'unique pouvoir organisé qui existait et lui appartenait dans une mesure plus ou moins large, était le pouvoir judiciaire, le droit de juger certains litiges et de s'occuper de la sécurité et de l'ordre publics. Les autres attributions étaient accessoires et de nature variable.

Bien que les *kmetes* fussent élus par le peuple directement, le pouvoir judiciaire dont ils disposaient était très limité et dépendait des organes supérieurs, qui étaient tous soumis à Karadjordje et ensuite à Michel Obrenovitch. Le premier, comme le second, en qualité de chef suprême de l'armée et de l'Etat, étaient parvenus à accaparer tous les pouvoirs et à être autocrates. (1)

Les communes furent mentionnées, comme unité administrative, pour la première fois dans la constitution de 1835, d'après laquelle la Serbie fut divisée en départements, arrondissements et communes. L'article 131 de cette constitution, pour donner une vie propre aux collectivités locales, prévoyait la formation et l'organisation de diverses institutions publiques : écoles, hôpitaux, assis-

(1) Pour plus de détails sur l'histoire politique de la Serbie et de ses tendances décentralisatrices voir : Alimpitch (D.), *Istoriski razvitak političkih vlasti u Srbiji (1793-1869)*, 1905 ; Novakovitch (S.) *Ustavno pitanje i zakoni Karadjordjeva vremena*, 1907 ; Vaskrs srpske dzave 1914 ; Nikitch (F.) *Lokalna uprava Srbije u XIX° i XX° veku*-1927.

tance, etc que le gouvernement était chargé d'instituer avec les deniers publics.

Avec l'ukase du 14 février 1835 le ministre de l'Intérieur est mis dans l'obligation de protéger les droits des communes et de sauvegarder leurs intérêts, mais possède l'intégralité du contrôle sur elles.

L'ukase du 29 juin 1835 reconnaît en principe aux communes, pour la satisfaction des besoins locaux, le droit aux centimes additionnels.

Enfin, par le règlement du 11 novembre 1836, le tribunal communal fut constitué par deux *kmetes* et un sous-préfet (*primitelni sud*) ; il jugeait en première instance les procès civils, excepté ceux dont la base était l'argent comptant. Dans les procès pénaux, il pouvait infliger une condamnation de 25 coups de bâton.

Cette lente métamorphose des communes en unités administratives autonomes n'a pris plus d'essor qu'avec la constitution de 1838 qui avait prévu la même division administrative du pays et l'institution du premier tribunal municipal, formé d'un président et de deux membres, tous élus par les habitants des localités. Ensuite, sous le règne de cette constitution, toute une série de lois, circulaires et règlements furent élaborés en vue de donner une base solide et définitive à l'organisation des communes.

La première loi municipale promulguée le 13 juillet 1839. Elle établit les fondements pour la construction ultérieure des libertés locales. Ce n'est qu'avec cette loi, à vrai dire, que commença à se développer l'organisation des communes comme unités administratives autonomes.

D'après cette loi, toutes les communes étaient divisées en trois classes. Dans la première se trouvait seulement la commune de Belgrade; dans la seconde, les communes urbaines, et enfin, dans la dernière les communes rurales.

Leurs attributions n'étaient définies qu'en très grandes lignes. En général, tout ce qui touchait la vie locale, les besoins locaux et les intérêts généraux de la commune relevaient de leur compétence. Par exemple la détermination du montant des traitements dus aux fonctionnaires communaux, la construction des nouveaux édifices, la vente, l'achat, le bail et l'exploitation des biens communaux, la détermination des centimes additionnels, etc. En un mot, tout ce qui concerne les besoins locaux.

Mais cette loi n'était pas restée très longtemps sans être retouchée et sans subir de changements. Diverses corrections et modifications commencèrent à se produire dès 1840 (1) et toutes, elles avaient pour but de limiter et d'étouffer l'indépendance des communes. Entre autres, on avait donné des possibilités aux sous-préfets de prendre une part très active dans les élections communales et même d'influencer leur résultat final. Les préfets étaient investis du pouvoir de destituer les maires et leurs adjoints. Tout cela parce que dans la pensée du législateur serbe et du gouvernement, les communes n'étaient que des organes subordonnés du pouvoir central. Et pendant qu'elles gagnaient en importance, considérées comme organes subordonnés du pouvoir central, elles perdaient en activité, considérées comme unité locale autonome. Le caractère d'autonomie et d'indé-

(1) Règlements du 23 mars 1840, 20 décembre 1841, 26 sept. 1848, 3 avril 1862.

pendance se perdait de plus en plus, et à la fin, fut réduit à sa plus simple expression.

Sous ce régime étroit et oppressif, qui constituait la curatelle la plus sévère, les communes serbes étaient dépourvues de toute autonomie, impuissantes qu'elles étaient de faire quoi que ce fût, les édiles fussent-ils même unanimes, sans le consentement de l'autorité supérieure. Elles furent traitées en mineures incapables, contre lesquelles il y avait présomption d'ignorance et dont presque toutes les délibérations, toutes les résolutions devaient être scrupuleusement contrôlées par ce juge infaillible et omniscient : l'administration centrale.

Cette première loi municipale, avec ces changements et compléments, fut en vigueur plus de 25 ans, jusqu'en 1866, date à laquelle cette organisation fut refondue.

Par la nouvelle loi municipale du 24 mars 1866 une autonomie plus grande fut accordée aux communes, et l'équilibre des attributions qu'elles avaient, tant en qualité d'organe subordonné d'Etat qu'à titre d'organe local autonome, fut rétabli jusqu'à un certain point.

A chaque commune, sans différence de catégorie, la capacité juridique était reconnue; chacune était considérée comme une personne morale qui jouissait de tous les droits, mais était soumise à toutes les obligations correspondantes. Il n'existait entre elles qu'une différence dans leur organisation intérieure.

Deux traits caractéristiques de toutes les communes ressortaient de cette loi : 1° Elles étaient des organes de l'Etat avec des attributions juridiques et de police locale. En qualité d'organe d'Etat, avec des attributions juridiques, chacune d'elles possédait son tribunal local

— *primitelni-sud* — dont la compétence et l'organisation variaient suivant la catégorie à laquelle elle appartenait. Pour toutes les affaires qui concernaient la justice, elles étaient sous la dépendance des tribunaux des départements, et pour les affaires concernant la police municipale, du sous-préfet ou du préfet, suivant le cas; 2° Elles étaient en même temps des organisations locales, avec leurs rouages propres qui représentaient les débuts des autonomies locales en Serbie. Chaque commune élisait, dans son milieu, un certain nombre de personnes, nombre correspondant à l'importance de la catégorie dans laquelle elle était classée. Ces personnes devaient être, d'après les vœux du législateur, les plus honnêtes, les plus intelligentes, les plus équitables et les plus patriotes. C'étaient des représentants — *opstinari* — et leurs fonctions étaient honorifiques.

Cette loi contenait en elle la base, et renfermait les idées essentielles de l'organisation locale, qui se sont retrouvées en traits généraux, bien plus tard.

D'abord elle avait créé de nouveaux organes autonomes, et, aux anciens elle avait accordé des attributions nouvelles, indépendantes du pouvoir central, exclusivement locales, que les communes ne possédaient pas encore.

L'assemblée municipale, le conseil municipal et le tribunal municipal furent créés comme nouveaux organes autonomes, avec une compétence déterminée et des fonctions énumérées.

La commune était représentée comme unité locale autonome, non seulement par son conseil municipal et l'assemblée municipale, mais aussi par le *tribunal muni-*

cipal, qui n'était préalablement qu'organe du pouvoir central. Celui-ci eut, dès lors, la tâche de pourvoir aux intérêts locaux et même de prendre une part active à la gestion des affaires locales.

Ce tribunal est resté toutefois le représentant du pouvoir central simultanément, et comme tel, à part ses fonctions juridiques, il en assumait d'autres concernant la santé publique, l'hygiène, la moralité, l'ordre publics, la sûreté générale, afin que les intérêts généraux, existant dans le périmètre de la commune, soient ainsi protégés.

Le *conseil municipal* défend les intérêts de la commune, contrôle le tribunal municipal et règle par ses délibérations les affaires de la commune. Il est élu directement par l'assemblée municipale dans les villes et les grands bourgs, par leurs représentants dans les villages et les collectivités de moins de 100 habitants.

L'*Assemblée municipale* est représentée par l'ensemble des électeurs. Tous les habitants de la commune ont le droit de voter à condition d'être majeurs et d'avoir la capacité civique. Il est fait exception toutefois pour les communes urbaines, dans lesquelles les élections sont libres et sont dirigées soit par le président de la commune, soit par le plus vieux des kmetes. La police est présente mais doit rester neutre. L'Assemblée municipale élit son conseil municipal directement et les membres du tribunal municipal indirectement.

L'élection des membres du tribunal municipal se fait, ou par la participation du conseil municipal (dans les villes et bourgs), ou par les représentants que choisit l'assemblée municipale (dans les communes rurales).

Le kmete principal, qui n'était autrefois que président du tribunal municipal, est devenu maintenant président de la commune, le plus important personnage et le pouvoir suprême; sous son contrôle se font toutes les affaires locales.

Pour les tâches que les collectivités accomplissaient au nom de l'Etat, en qualité d'organe subordonné, le contrôle du pouvoir central était direct et hiérarchique; tandis que pour les fonctions qui rentraient dans la compétence des communes considérées comme unités locales autonomes, le contrôle du pouvoir central se manifestait comme il suit :

Les autorités municipales pouvaient agir en pleine liberté et entreprendre toutes sortes d'actions à condition de ne pas dépasser les limites tracées par la loi; dès qu'elles sortaient de ces limites, c'est-à-dire qu'elles dépassaient leur compétence, le pouvoir central qui était représenté par le ministre de l'intérieur, les préfets et sous-préfets, devait agir d'office et avait le droit d'empêcher l'exécution des décisions entachées de nullité.

Ce même pouvoir central doit confirmer l'élection du président de la commune et des membres du tribunal municipal. Il a le droit aussi de leur infliger des peines disciplinaires et même de les destituer, à la demande du conseil municipal, ou d'après sa propre décision, s'il existe une faute de service.

Comparée à la première loi municipale, cette loi présente un grand progrès dans l'histoire des communes, non seulement parce qu'elle a institué des libertés locales de beaucoup plus importantes, mais surtout parce qu'elle a fourni des bases très solides pour le développe-

ment et le perfectionnement des autonomies locales dans l'avenir.

L'activité des communes et leur compétence se sont trouvées fortement élargies; de nouvelles autorités locales sont même créées et des possibilités leur sont accordées pour pouvoir commencer à mener vraiment une vie locale indépendante.

Contre les empiètements et les abus possibles du pouvoir central, la protection aussi est prévue; les fonctions communales sont énumérées et leur sphère d'action délimitée. Par conséquent, l'intervention du pouvoir central est restreinte, puisqu'il ne peut intervenir que si les communes sortent de leur cadre, dans lequel elles ont la liberté d'action.

Par cette brève esquisse nous avons pu faire remarquer que la commune serbe a une histoire intimement liée au développement national et qu'elle a évolué suivant les événements politiques du pays et les circonstances extérieures. Elle fut souvent entraînée par le courant politique, elle sortait alors de la mêlée amoindrie ou victorieuse, avec plus ou moins d'indépendance, avec plus ou moins de stabilité.

A partir de cette dernière loi municipale de 1866, qui n'avait pu duré longtemps sans être retouchée, l'histoire politique de la Serbie devenait plus turbulente, avec des changements brusques et des variations radicales. Les constitutions se suivaient, les monarques aussi (1); la

(1) Pour plus de détails sur l'histoire politique de la Serbie, voir: Jovanovitch (S.), *Druga vlada Milosa i Mihajla* (1823); *Vlada Milana Obrenovitcha*, t. I et II (1927); *Vlada Aleksandra Obrenovitcha*, t. I et II (1929); Svetozar Markovitch (1920); Novakovitch (S.) *Dvadeset godina ustavne poitike u Srbiji 1883-1903* (1910); Nikitch: *Lokalna uprava Srbije u XIX° i XX° veku* (1927).

commune ne pouvait pas rester, dans ces conditions, sans en subir les conséquences, même dans son organisation intérieure.

La loi municipale de 1866, qui avait quand même survécu à cette période de crises politiques et parlementaires fut d'abord modifiée (2), ensuite supprimée pour un certain temps (3), puis de nouveau rétablie (4), pour être plus tard supprimée pour la seconde fois (5) ; rétablie une troisième fois (6) et enfin supprimée pour toujours le 29 mai 1903.

La tempête qui sévissait sur la Serbie s'étant calmée en 1903, le nouveau régime promulgua une nouvelle loi municipale, aujourd'hui encore en vigueur, et de laquelle nous allons dire quelques mots dans le chapitre suivant.

(2) 8 octobre 1875.

(3) A partir du 25 février 1889 et jusqu'au 9 mai 1894. Dans l'intervalle, la loi du 25 novembre 1889, en vigueur, fut établie sur la base de la constitution de 1888.

(4) A partir du 9 mai 1894 et jusqu'au 21 mars 1902.

(5) Du 21 mars 1902 au 25 mars 1903. Dans l'intervalle, une loi du 25 mars 1902 la remplaça, établie sur la base de la constitution octroyée en 1901.

(6) Du 25 mars 1903 au 29 mai 1903.

CHAPITRE TROISIEME

L'ANALYSE DE LA LOI MUNICIPALE DU 5 JUIN 1903

Avant de procéder à l'examen de l'administration municipale dans les communes serbes, nous allons exposer d'abord quelques-uns des traits généraux qui les caractérisent. (1)

D'après la loi municipale du 5 juin 1903 les communes sont des unités élémentaires au point de vue administratif et juridique, constituées par l'ensemble des sujets serbes, ayant leur domicile fixe dans les villes, bourgs et villages.

Elles sont à la fois une subdivision de l'Etat et une circonscription d'administration locale autonome. Dans la gestion de leurs affaires intérieures, de caractère local, elles sont indépendantes et *jouissent, en principe*, de l'autonomie (2). Tandis que, en tant qu'organe subor-

(1) Pour plus de détails sur l'organisation administrative des communes serbes, voir : Kumanudi (K) Administrativno pravo (1921); Kalajdzitch (D) Opstina (1905); Vukitchevitch (M) Zbirka odluka Drzavnog Saveta, t. I et II; Stojanovitch (J) Zakon o opstinama; Dragitch-Joksimovitch: Posleratne zakonske odredbe, ukazi i resenja o Beogradskoj opstini (1928); Andjelkovitch (R) Opstinski delovodja, du même auteur: Najnoviji upravni i samoupravni zakoni; pravila o delovodstvu i pismovodstvu opstinskom; Zbirka Zakoma Gojka Niketitcha.

(2) Même pour pouvoir entreprendre certaines tâches qui dépassent les capacités d'une commune, plusieurs d'entre elles peuvent se réunir dans le but de subvenir à un besoin commun ou pour se livrer à certains travaux collectifs.

donné de l'Etat, elles sont sous le contrôle du pouvoir central.

Le législateur les divise en deux catégories : communes rurales et communes urbaines. Mais cette division est plus apparente que réelle. En effet, il existe une certaine différence entre elles, quant à leur organisation intérieure, mais peu sensible. Au point de vue financier, qui nous intéresse particulièrement, les diversités sont minimales (les communes urbaines jouissent en général de certaines taxes spéciales et de l'octroi).

Chaque commune doit avoir, selon les vœux du législateur, au moins deux cents habitants majeurs. Exceptionnellement, et dans les localités où les circonstances l'exigent, elles peuvent en posséder un nombre inférieur.

Chacun de ses membres a le droit à la jouissance égale des biens communaux et autres avantages ; naturellement tout cela dans les limites des lois. Les habitants pauvres et leur famille doivent même obtenir des secours, en cas de maladie, incapacité, décès, service militaire, mobilisation ou guerre. Comme contre-partie, ils ont certaines obligations qui consistent dans l'acquiescement des impôts et toutes autres charges publiques, qui sont nécessaires à l'entretien et à la marche régulière de l'organisme local. En cas de besoin, ils peuvent même être convoqués pour fournir le travail personnel (prestation en nature).

Ils ont aussi le droit de participer directement aux affaires intérieures de la commune, de délibérer sur la grande majorité des questions touchant leurs intérêts. Ce droit a été institué par l'assemblée municipale dont nous avons déjà trouvé les premières traces au moyen-âge. En même temps, ils sont chargés d'élire tous les

organes principaux qui décident de leur sort commun et gèrent les affaires locales.

Les communes serbes ne possèdent que des organes autonomes locaux, élus directement par le peuple; l'assemblée municipale, organisme collectif auquel participent tous les habitants; le conseil municipal, corps délibérant; le tribunal municipal, autorité exécutive de la commune et en même temps délégué du pouvoir central; et enfin le président de la commune, chef de l'administration intérieure, symbole de l'unité municipale qui préside à toutes les manifestations des organes municipaux.

Le pouvoir central n'a pas composé ses organes propres dans cette unité administrative, contrairement aux autres subdivisions. Il a chargé tout simplement le tribunal municipal d'être en même temps l'organe de l'Etat et de pourvoir aux intérêts généraux.

Telle est la composition du mécanisme municipal que nous allons maintenant esquisser en grandes lignes.

1° *L'Assemblée municipale* : Pour participer à la vie intérieure de la commune et délibérer sur les questions locales, ses habitants sont obligés de se réunir, en assemblée municipale, l'organisme le plus important de la municipalité et le représentant principal de l'autonomie locale.

L'assemblée municipale est constituée par l'ensemble des électeurs, convoqués dans des cas prévus par la loi, par le tribunal municipal et exceptionnellement par le conseil municipal ou les représentants du pouvoir central lorsqu'il s'agit d'événements spéciaux (art. 34).

Elle se constitue quand il faut décider sur certaines affaires, de caractère exclusivement local, ou élire les

nouveaux représentants. Tous les membres, qui sont inscrits sur la liste électorale de la commune et qui paient un cens déterminé, ont le droit de participer à ses délibérations et de voter. Les questions qui doivent être posées et sur lesquelles on doit délibérer sont les suivantes :

1° La détermination du montant des centimes additionnels (s'ils dépassent 300 % des impôts directs).

2° La vente des biens communaux, l'aliénation des droits, créances et dons de la commune. (1)

3° L'endettement de la commune (conclusion des emprunts). (2)

4° La construction des bâtiments et entreprises. (3)

5° La dénomination de la commune, de son siège et du siège du tribunal municipal. (4)

6° Elle décide aussi sur toutes les questions de la compétence du conseil municipal, si la majorité des conseillers s'y intéresse.

7° De même elle décide et donne son avis sur toutes les questions pour lesquelles elle est légalement habile.

8° Enfin, elle élit ses représentants qui forment les divers autres organes municipaux déjà étudiés.

Pour l'élection des représentants le vote est secret et se fait par scrutin de liste, pour toute autre question

(1) Pour la vente des biens mobiliers, l'aliénation des droits, créances et dons, il faut que la somme dépasse deux cents dinars pour les communes rurales et mille dinars pour les communes urbaines.

(2) Les décisions de l'assemblée municipale sur la vente des biens communaux, l'aliénation des droits, créances et dons, la conclusion des emprunts, ne sont valables que sur approbation du Conseil d'Etat (art. 34.).

(3) Si la somme dépasse mille cinq cents dinars pour les communes rurales et six mille dinars pour les communes urbaines.

(4) Seulement pour les communes rurales.

le vote est public. Sont électeurs tous les habitants majeurs ne tombant sous aucun des cas prévus par la loi. Le suffrage est direct et universel! chaque commune est considérée comme une circonscription distincte.

Les élections ont lieu tous les trois ans, et chaque commune doit élire un président et au moins deux *kmetes* (1), selon sa composition, et un nombre de conseillers municipaux variable suivant la densité de la population.

Enfin, pour que le gouvernement puisse surveiller le travail de l'assemblée municipale et qu'il soit au courant des affaires locales, le président de la commune doit toujours avertir les organes du pouvoir central du jour de la convocation de l'assemblée municipale, et des questions qui lui seront soumises, cinq jours avant sa réunion; de même la copie de toutes les délibérations prises doit parvenir au pouvoir dans un délai de deux jours après la clôture de l'assemblée.

2° *Le Conseil municipal* : A côté de l'assemblée municipale, nous trouvons dans les communes serbes, un autre organe autonome auquel le législateur a attribué des fonctions très importantes, surtout en ce qui concerne les délibérations sur la gestion du patrimoine local.

Ce deuxième organe, c'est le *Conseil municipal*. La loi ne donne aucune définition du conseil municipal, elle prescrit seulement qu'il en soit institué un dans chaque unité administrative, et que le nombre des conseillers dépende de la densité de la population (2). Au fond, le

(1) La commune de Belgrade doit élire en plus un vice-président.

(2) Dans les communes inférieures à 500 électeurs le conseil est de 18 membres; dans les communes de 500 à 1000 électeurs, de 24 conseillers; dans les communes supérieures à 1000 électeurs, on élit 45 conseillers.

conseil municipal est une assemblée délibérante qui discute des questions de sa compétence.

Il est composé de membres élus au scrutin de liste par les électeurs inscrits sur les listes de la circonscription communale. Aucune condition spéciale n'est exigée pour être conseiller. Chaque habitant peut être élu, pourvu qu'il ne soit pas atteint par un cas d'incapacité ou d'incompatibilité. L'unique condition particulière exigée, c'est d'être contribuable et de payer un impôt direct de 30 dinars à Belgrade et dans les chefs-lieux de département, et de 15 dinars dans les autres communes.

S'arrêter sur les formalités relatives aux élections et sur les cas d'incapacité ou sur ceux d'incompatibilité, nous éloignerait trop de notre sujet. Toutefois on peut noter que les fonctions des conseillers sont honorifiques et publiques.

Nous passerons tout de suite sur ces attributions qui sont multiples et très variées et qui englobent la gestion administrative, financière et intérieure de la commune.

Naturellement, nous allons seulement esquisser ici les différentes catégories de pouvoirs que la loi a donnés aux conseillers municipaux, afin de donner une idée exacte, quoique générale, de l'administration locale serbe.

Dans ses attributions de nature administrative rentre l'administration locale de la municipalité : délibérations sur les démissions des officiers municipaux, sur la détermination du montant des traitements des fonctionnaires et autres employés municipaux, sur la création de nouveaux postes et l'augmentation du nombre des employés, sur la condamnation des *kmetes* aux amendes, etc. Le

conseil municipal s'occupe aussi de l'institution de la prestation en nature et de la détermination du montant de la taxe vicinale, de l'élection des sections électorales et bureaux de vote, et de toutes les autres questions pour lesquelles le tribunal municipal et l'assemblée municipale ne sont pas compétents et qui rentrent cependant dans la compétence de la commune d'après la loi.

Dans ses attributions financières rentrent le vote du budget communal, le contrôle des comptes et de la gestion financière en général, et le vote des centimes additionnels jusqu'à concurrence de 300 % des impôts directs (1).

Enfin, dans sa troisième catégorie d'attributions, rentrent toutes les questions concernant la gestion du patrimoine communal et la défense de ses droits et intérêts. Sans son approbation, on ne peut céder en bail aucun bien ou droit de la municipalité, faire aucune acquisition d'immeubles ou construction nouvelle; n'entreprendre aucune aliénation ou échange de propriétés communales (2). C'est lui qui décide de la jouissance collective des biens communaux, des dons et legs, etc. Il nomme aussi le fondé de pouvoirs de la commune, qui la représente et défend les intérêts et droits lésés auprès des tribunaux et des autorités publiques.

Pour être sûr que le conseil municipal exercera ses attributions normalement et que les affaires de la collectivité pourront suivre leur marche régulière, le législateur a prévu le cas de résistance passive de cet orga-

(1) Voir livre III pour plus de détails.

(2) A partir d'un certain maximum déterminé par la loi, c'est l'assemblée municipale qui est compétente. Dans ce cas comme dans l'autre, c'est le Conseil d'Etat qui juge en dernière instance de l'opportunité et de l'utilité de ces transactions (art. 86).

nisme et a prescrit que si le conseil municipal, sur la demande écrite du tribunal municipal ou du pouvoir central, ne décide pas sur certaines matières, qui sont de sa compétence exclusive et qui lui seront présentées trois fois, les organes supérieurs devront envoyer ce dossier au ministre compétent qui tranchera le conflit en dernier ressort, donc sans possibilité de recours. Les conseillers peuvent encourir des amendes, voire être destitués.

3° Le *Tribunal municipal* : Le troisième organe de la commune est le tribunal municipal, l'autorité locale a la compétence la plus étendue. C'est l'organe qui exerce non seulement les fonctions locales, mais encore celles de délégué du pouvoir central, en qualité de représentant de l'Etat, et cela, dans une très large mesure.

Il est non seulement l'autorité directe qui, à la différence du conseil municipal, est en contact constant avec les particuliers et l'assemblée des habitants, mais il est aussi l'organe exécutif du conseil municipal, ce dernier apparaissant comme un corps supérieur avec mission de contrôle.

Le tribunal municipal est constitué d'un président, de deux kmetes et d'un greffier. Le président de la commune est en même temps président de ce tribunal; les autres membres doivent remplir certaines conditions analogues à celles exigées des conseillers municipaux, ils sont élus de la même manière et pour la même durée.

Toutes les décisions du tribunal sont prises à la majorité relative de ses membres. La voix du président n'est pas prépondérante, mais celui-ci a le droit de suspendre provisoirement l'exécution de toute décision, de nature

administrative, entachée d'illégalité ou d'excès de pouvoir. Dans ce cas, la décision définitive est prise par l'autorité supérieure compétente, à laquelle est transmis le dossier avec l'avis du président (art. 91).

Comme nous l'avons déjà dit, sa compétence est étendue, ses attributions très larges; nous pouvons cependant diviser, en général, toutes les attributions qu'il exerce, en deux catégories : d'une part les fonctions déléguées par le pouvoir central, et d'autre part ses fonctions propres qu'il exerce en qualité d'organe autonome de la municipalité.

Dans la première catégorie prennent place toutes les mesures prises dans l'intérêt général concernant : la sécurité publique, la santé publique, la salubrité et hygiène, la voirie (chemins vicinaux, ponts, rives des fleuves et des ruisseaux), les mœurs, la morale publique, le contrôle de l'alimentation, des abattoirs, boucheries, cafés, hôtels, etc. En un mot, en qualité d'organe subordonné de l'Etat, il est chargé d'entreprendre toutes mesures de nature administrative et de police locale, qui sont opportunes pour protéger l'intérêt général.

Comme délégué de l'Etat, il possède des attributions juridiques qui ont leur origine dans des lois spéciales. Parmi ces fonctions sont à citer : l'instruction et le jugement des contraventions de son ressort, prévues par le code pénal et d'autres lois spéciales; le jugement des procès civils prévus dans la première partie du code de la procédure civile (§ 6-25) et dans le règlement sur l'accélération du travail des agents chargés des enquêtes et des jugements.

Le tribunal municipal exerce toutes ces attributions juridiques en qualité de mandataire du pouvoir judi-

ciaire, et par conséquent, ses jugements sont susceptibles de pourvoi devant les tribunaux ordinaires.

Enfin, comme organe local autonome de la commune, il est autorisé à entreprendre tout acte concernant la gestion du patrimoine de la commune et la rentrée régulière des revenus locaux. De plus, il est chargé de délivrer des certificats de parenté, de bonne vie et mœurs, de fortune et tous autres certificats concernant les habitants. Il doit, en outre, s'occuper des indigents, contrôler les registres de l'état civil, infliger des amendes aux employés municipaux fautifs, et exercer toutes autres fonctions qui lui sont dévolues par la loi (art. 97).

4° *Le Président de la commune* : Quelques mots sur le président de la commune et ses adjoints, termineront cet exposé de l'organisation administrative des communes serbes et permettront de passer au contrôle du pouvoir central et à la critique du système.

Le président de la commune est, d'après la loi, l'autorité exécutive suprême. Il préside l'assemblée, le conseil et le tribunal municipaux, contrôle les kmetes et tout le personnel de la municipalité. Ce dernier est nommé, sanctionné ou congédié par lui. Le président est donc le chef de la commune considérée comme unité administrative locale, et comme tel il dirige son administration intérieure.

En sa qualité de président du tribunal municipal, il est chargé d'assurer la publication et l'exécution des lois et règlements, de présider le tribunal municipal, d'infliger des amendes de un à dix dinars, ou une condamnation d'un jour de prison, sanctions exécutoires sans délai, après une procédure orale simplifiée.

Les conditions d'aptitude aux fonctions de président de la commune sont simples et à peu près les mêmes que pour toutes les autres fonctions électives; cette charge est incompatible avec différents emplois, cela se conçoit aisément.

Le président est assisté de plusieurs *kmetes* (1) qui sont membres du tribunal municipal et en même temps ses adjoints; comme tels, ceux-ci exercent plusieurs fonctions spéciales dont ils sont investis par les lois.

Les autorités municipales passées en revue, voyons comment s'exerce le contrôle du pouvoir central.

Les limites de ce pouvoir n'étant pas exactement tracées, il semble que les communes jouissent d'une indépendance indéniable dans l'exercice de leurs fonctions locales. On sera même porté à tirer cette conclusion en lisant le premier alinéa de l'art. 143 ainsi conçu : « Le contrôle du pouvoir central s'étend sur toutes actions de l'autorité municipale qui est en dehors de sa sphère autonome. » Mais ce premier alinéa, qui exprime un principe général, est immédiatement complété par un autre d'après lequel le contrôle s'étend aussi sur « l'exécution exacte de toutes lois, tous règlements ou ordres légaux que doivent appliquer les communes »; c'est-à-dire que le pouvoir central et ses rouages ont la possibilité d'apprécier et de contrôler l'application des lois, règlements et ordres légaux concernant exclusivement l'organisation et la gestion intérieure de la commune.

Ainsi nous avons dans cette loi municipale, d'un côté un alinéa qui reconnaît en principe l'autonomie locale des communes, et par ailleurs un autre alinéa stipulant

(1) Leur nombre varie suivant la constitution des communes.

que le pouvoir central et ses organes subordonnés ont le droit d'apprécier l'application de chaque loi, de tout règlement ou ordre légal et par conséquent tout ce qui concerne l'organisation intérieure et la vie locale des collectivités.

Une précision concerne cependant « les fonctions juridiques du tribunal municipal » qui sont expressément exemptes du contrôle du pouvoir central (art. 144).

C'est pourquoi, à cause de cette confusion et de l'équivoque qui existe dans la loi, il est impossible de préciser les limites du contrôle et de l'intervention du pouvoir central, d'une part, et de l'autre, ce qui est laissé à la compétence locale autonome des communes. L'administration semble suspendre sur elles, comme une épée de Damoclès, cette possibilité d'intervention.

La jurisprudence du Conseil d'Etat est dans l'impossibilité de provoquer la netteté puisqu'elle est indécise et instable (1). Parfois, elle soutient la thèse de l'impossibilité pour l'administration centrale de contrôler la gestion intérieure propre à la commune et l'application des lois en dehors de ce cadre (2). D'autres fois, elle soutient la thèse contraire et elle accorde à cette intervention une limite infiniment reculée (3).

Tout le contrôle est concentré dans les mains du ministre de l'intérieur qui est considéré comme l'autorité suprême. Certaines fonctions de son pouvoir sont déléguées à ses subordonnés qui sont en contact direct avec les municipalités.

(1) Voukicevitch (M.), *Zbirka odluka Drzavnog Saveta*, t. I et II.

(2) Voukicevitch (M.), *op. cit.* t. I p. 179 (arrêt du 12 août 1905).

(3) Du même : *op. cit.* t. I, p. 172 et suiv. (arrêts du 7 octobre 1905, 2 mars 1907, 2 janvier 1904).

Cette tutelle administrative se manifeste sous plusieurs aspects : a) observations aux chefs des différents rouages ou à leurs subordonnés ; b) Peines disciplinaires et amendes infligeables à chaque élu ; c) destitution des organes municipaux ; d) opposition à l'exécution des décisions prises ; e) contrôle des caisses et vérification des comptes des communes.

L'administration centrale exerce cette tutelle sous toutes ses formes, chaque fois qu'elle suppose que les autorités municipales ne remplissent pas leurs fonctions conformément aux lois et règlements, ou quand elle décelé une certaine négligence ou mauvaise volonté.

Une procédure spéciale est bien instituée, pour être appliquée obligatoirement dans des cas nettement déterminés qui permet à la partie lésée un recours auprès du Conseil d'Etat ; mais ces mesures sont peu efficaces contre l'omnipotence du pouvoir central.

Cette esquisse terminée, il importe de réunir ces traits épars et de donner une caractéristique générale de la loi municipale de 1903.

Ce qui frappe au premier abord, dans cette loi, c'est qu'elle est mal rédigée, sans plan ni précision. Le texte primitif qui permettait déjà différentes interprétations devint encore plus confus par suite d'additions de nombreux amendements ou de diverses modifications qui ont provoqué de fréquentes contradictions, non seulement dans certaines de ses prescriptions, mais encore dans le système entier.

¶ Ensuite, le principe fondamental que la commune est à la fois une subdivision du pouvoir central et une circonscription d'administration locale autonome, n'est pas suivi logiquement et jusqu'au bout. Les pouvoirs doubles

mixtes que possède la commune, grâce à sa nature hybride, au lieu de se développer séparément se sont combinés si intimement que les organes municipaux n'apparaissent plus avec leurs qualités propres, leur mécanisme particulier et leurs attributions spéciales. Toutes les questions se traitent de la même manière, sans aucune différence, qu'elles concernent l'intérêt local ou l'intérêt général. Où finit la compétence du pouvoir central et où commence celle du pouvoir communal? Nul ne peut le dire exactement.

En résumé, la loi municipale reconnaît le principe de l'autonomie locale, mais accorde de tels pouvoirs aux autorités supérieures qu'en fait cette autonomie n'existe pas. Aucune décision municipale, de quelque autorité qu'elle provienne, n'est définitive, l'administration supérieure pouvant toujours empêcher l'exécution de toute décision d'intérêt local ou général. Certaines décisions d'ordre nettement local, ne sont même pas valables sans l'approbation du pouvoir central ; si bien que partout où les communes ont l'initiative, l'administration supérieure ne cesse de conserver un droit d'approbation préalable ou d'annulation. Ainsi, dans tous les actes de la vie municipale le pouvoir central intervient pour moitié, ce qui réduit à de bien minimes proportions la vie propre des communes serbes.

LIVRE II

Dépenses Communales

CHAPITRE PREMIER

CLASSIFICATION DES DEPENSES

« L'Etat moderne est un ensemble de services publics que les gouvernants créent, organisent et dont ils assurent le bon fonctionnement », (1) cependant l'extension du champ d'action de l'Etat et le caractère très varié de ses fonctions ont contraint le pouvoir central à créer de nouvelles autorités locales et à étendre les pouvoirs de celles qui existaient déjà.

L'Etat n'avait ni le temps ni la faculté de tout assumer lui-même directement. Il y avait, au contraire, beaucoup de choses qu'il devait, de prime abord, abandonner aux corps administratifs autonomes, ou, après coup, leur céder. Les raisons qui étaient à ce moment décisives n'étaient point financières ; mais pourtant il en existait aussi s'ajoutant à celles qui parlaient en faveur de cette organisation des choses. Ainsi trouvait-on un moyen de répartir sur la population les besoins financiers, et d'y satisfaire d'une manière aussi juste et opportune que possible.

C'est pourquoi dans la plupart des nations, et quel qu'ait été précédemment le cours de leur histoire constitutionnelle, le développement incessant des fonctions de l'Etat et le fait d'assumer constamment de lourdes res-

(1) Barthélémy : *Traité élémentaire de droit administratif*, p. 38.

ponsabilités nouvelles ont rendu absolument nécessaires, pendant le dernier siècle, des essais de décentralisation pour mener à bien l'administration du pays.

La commune, en tant qu' « association des habitants d'une agglomération en vue de s'administrer eux-mêmes et de pourvoir à la satisfaction des besoins matériels et moraux que fait naître le voisinage » (1), était appelée parmi les premières, à participer à cette lourde tâche de l'Etat et à l'aider dans l'accomplissement de ses devoirs. Une sorte de division du travail s'est faite entre l'Etat et les collectivités locales, en vue de faciliter l'exécution de cette tâche. L'Etat avait confié à ces groupements locaux et à leurs représentants la direction de certaines affaires d'intérêt public qui les concernaient entièrement ou en partie.

Les mobiles qui ont guidé l'Etat au début étaient complètement à leur place et méritaient toute approbation. Mais, plus tard, surtout dans les dernières décades, l'évolution de cette délégation de divers services publics aux collectivités locales s'étendit non seulement pour des raisons d'opportunité et de meilleure organisation des services publics, mais aussi pour des raisons de finances publiques. L'Etat commença à décharger son budget aux frais des corps administratifs autonomes, sans leur donner la possibilité d'augmenter leur capacité financière, afin de les rendre capables de contribuer aux frais du cercle d'action qui leur était cédé.

Ces agissements abusifs du pouvoir central ont mis enfin à jour un problème dont la solution est devenue plus qu'urgente : comment délimiter la sphère d'action de l'Etat et des autres organismes locaux ? Quel est le

(1) Barthélémy, *op. cit.* p. 214.

critérium qui servira de base dans la détermination des dépenses locales et des dépenses nationales.

Il semble, au premier abord, que la répartition des dépenses publiques en nationales et locales soit imposée par les faits sociaux et facile à établir. Le critérium de la classification serait le but poursuivi. Seront dépenses nationales, celles faites en vue d'un intérêt national, et dépenses locales, celles faites en vue d'un intérêt communal.

Vraiment, du point de vue théorique, l'idéal financier serait l'application d'une formule fameuse en France : « A l'Etat ce qui concerne l'Etat, au département ce qui concerne le département, à la commune ce qui concerne la commune ». Mais qu'on s'en félicite ou qu'on le regrette l'évolution politique s'accomplit dans la direction opposée.

En réalité, le problème est plus difficile qu'il ne le paraît à première vue. La question est très délicate et sa solution dépend d'une foule de circonstances.

Par leur nature, certains services relèvent de l'Etat, d'autres relèvent des administrations locales, mais pour d'autres encore, il peut y avoir doute, et la solution dépend de tout un ensemble de considérations et de faits, en particulier du sentiment plus ou moins développé de la solidarité nationale, de la puissance ou de la faiblesse de l'Etat vis-à-vis des organismes locaux.

« En somme, dit M. Jèze, (1) il n'y a pas de critérium fixe qui permette de dire que telle dépense doit être nationale et telle autre locale. La solution du problème, dans chaque pays, est en grande partie domi-

(1) Jèze (G.) : Cours de finances publiques, p. 114.

née par des considérations d'ordre politique et historique ».

« C'est une grande erreur et une erreur très répandue observe M. Finer (1), que d'aborder l'étude du gouvernement local en s'imaginant qu'il existe, d'une part, une sphère où l'on s'occupe uniquement du gouvernement local, et, d'autre part, une sphère où l'on s'occupe uniquement du gouvernement central. L'idée de deux gouvernements occupant des zones distinctes est erronée ».

Voilà, pourquoi, en analysant les dépenses des communes yougoslaves, nous n'avons pas l'intention de nous attarder à leur classification scientifique, en nous basant sur différents points de vue, ni de rechercher « le barème », d'après lequel est faite la division des dépenses publiques, entre l'Etat d'un côté, et les communes de l'autre. Ce que nous désirons c'est tout simplement donner un aperçu général de la situation existante, telle qu'elle est établie par la loi et la technique du budget.

En Yougoslavie, toutes les dépenses communales peuvent être divisées, d'abord, en dépenses ordinaires et en dépenses extraordinaires.

Dans la catégorie des premières entrent toutes les dépenses d'utilité communale qui ont un caractère annuel et permanent, se reproduisant tous les ans. Dans la seconde entrent, au contraire, toutes celles qui ne se reproduisent pas chaque année, mais bien accidentellement. Elles apparaissent de temps à autre dans les budgets locaux ou simplement une fois pour toutes.

Si nous partons d'un autre point de vue, qui nous

(1) Finer : *Revue des Sciences politiques*, 1929-1930.

semble beaucoup plus intéressant pour notre étude, nous pourrions diviser les dépenses communales en dépenses obligatoires et dépenses facultatives. Dans les premières entreraient celles qui sont inscrites d'office aux budgets communaux, lorsqu'elles ne sont pas votées par les autorités municipales. Dans les secondes entrent toutes les autres dépenses, qui sont généralement d'intérêt secondaire.

La loi municipale de 1903 a prévu ces dépenses obligatoires dans son article 129 ; ce sont les suivantes :

1°) Payements non effectués dans l'année budgétaire écoulée.

2°) Dépenses qui, d'après cette loi et *diverses lois spéciales*, sont à la charge des communes, ainsi que celles que les conseils municipaux destinent de leur propre gré à des buts patriotiques et humanitaires.

3°) Amortissement de la dette communale.

4°) Traitement des : président, vice-président, kmetes et autres employés municipaux.

5°) Acquiescement des impôts sur les biens communaux.

6°) Frais nécessaires à la construction de nouveaux édifices et à la réparation des anciens.

7°) Frais de bureau, d'éclairage et de chauffage.

8°) Entretien de l'hôtel de ville ou du local en tenant lieu.

9°) Frais de détention des vagabonds et autres détenus.

10°) Dépenses relatives à la santé publique ; entretien et soins médicaux des indigents ; allocations aux familles nécessiteuses des soldats et mobilisés.

11°) Pour les communes urbaines, les dépenses d'éclairage, de pavage des rues, de canalisation et de

nivellement, de création et d'entretien de parcs, d'alimentation d'eau potable et en général des dépenses pour l'amélioration des conditions économiques, intellectuelles sanitaires et d'intérêt similaires.

12°) Dépenses relatives à la sécurité publique.

La commune de Belgrade et les autres communes urbaines, doivent prévoir aussi, dans leur budget annuel, un crédit nécessaire à l'entretien des gardiens de nuit.

Apparemment cet art. 129 laisse l'impression d'être une esquisse de l'activité municipale qui doit servir de fondement aux communes et leur tracer un cadre dans les limites duquel chacune doit déployer cette activité, plutôt qu'une énumération stricte des obligations exigées par le législateur et auxquelles chaque commune doit se soumettre.

Non seulement la précision nécessaire lui manque, mais même la clarté lui fait défaut. Il exprime trop et en même temps trop peu et se prête à diverses interprétations.

Pour cette raison, avant d'aborder d'une façon détaillée l'analyse des dépenses communales, il est indispensable d'analyser cet article 129 de la loi municipale du 5 juin 1903.

Du 1° paragraphe, il n'y a rien à dire de particulier puisqu'il est tout à fait normal que la liquidation des anciennes dettes venues à échéance dans l'année soit obligatoire.

Mais en étudiant le 2^me paragraphe nous voyons les choses se présenter tout-à-fait autrement. Le législateur reconnaît d'abord qu'à côté des dépenses obligatoires qu'il énumère, il en existe d'autres aussi, selon « les lois spéciales », sans entrer toutefois dans leur dénombre-

ment. Autrement dit, il prévoit les dépenses obligatoires mais pas toutes. Il ne veut pas fixer d'avance de limites à son pouvoir de transférer de nouvelles dépenses obligatoires aux communes.

Puis il continue en affirmant que des dépenses en dehors de cet article peuvent aussi exister, créées de leur propre gré par les autorités municipales pour des fins patriotiques et humanitaires. Comme s'il n'est pas évident que les municipalités ont le droit de faire d'autres dépenses que celles ordonnées par la loi, dans les limites de leurs ressources, après avoir prévu et trouvé des revenus pour toutes celles qui sont obligatoires.

En n'énumérant pas toutes les dépenses obligatoires, mais en disant qu'il en existe d'autres encore, d'après « les lois spéciales », sans spécifier si ce sont les lois spéciales actuellement en vigueur ou les lois spéciales qui pourront être promulguées plus tard, le législateur s'est réservé, d'une manière indirecte, le droit presque illimité, d'avoir toujours la possibilité de décharger le budget d'Etat au détriment des budgets locaux.

D'un côté, la porte toute grande ouverte pour les nouvelles dépenses, de l'autre, l'énumération stricte, sans aucune élasticité, des ressources communales (art. 128) et impossibilité de leur augmentation, puisque le maximum des centimes additionnels, qui sont la base des finances communales est fixé par la loi. Telle est la situation créée par ce paragraphe.

Ces autres lois spéciales qui encombrement les budgets des communes sont très nombreuses. Nous pouvons citer ainsi les lois sur l'instruction publique, sur la santé publique, sur la sécurité, la voirie publiques, sur la protection des biens ruraux, les eaux et forêts, la chasse, la

pêche, l'encouragement de l'élevage, la lutte contre les épizooties ; celles sur les améliorations en arboriculture et viticulture, sur la destruction des bêtes et plantes nuisibles. A noter encore les codes civil, pénal, de procédure civile et criminelle, les lois sur l'organisation de l'armée, sur le petit commerce et les foires, sur la vérification des poids et mesures ; enfin les règlements sur les cafés, boucheries, boulangeries et les mesures de police locale, etc...

Fait plus grave, on vit aussitôt après-guerre les communes surchargées de nouvelles obligations quant à des sacrifices pécuniers, non seulement en vertu de lois dites « spéciales », mais aussi par divers articles dispersés dans les lois de finances, par des décrets, règlements ou de simples décisions ministérielles.

Pour expliquer cette pratique abusive des Etats modernes de soulager leur budget au détriment des budgets locaux, il est bon de se référer à un passage de M. Barthélémy dans la revue du droit public (1).

« Comment s'expliquer ce procédé qui consiste pour l'Etat, lorsqu'il crée un nouveau service d'en décharger son budget pour en charger celui des localités ? C'est évidemment par une survivance de cette conception centralisatrice que communes et départements ne sont que des organes secondaires destinés à gérer, sur une étendue déterminée, les services généraux de l'Etat. — Mais outre ce mobile inconscient, le législateur a obéi à des considérations d'ordre politique et très positif. Le but est de décharger le budget de l'Etat au détriment des budgets locaux ; cela ne décharge nullement le contribuable, qui

(1) Barthélémy : Les tendances de la législation sur l'organisation administrative depuis un quart de siècle, p. 132 ; Revue du droit public 1909.

est toujours le même ; mais cet artifice crée une complication de comptabilité destinée à lui masquer la masse de ses charges et surtout à déplacer la responsabilité de leur augmentation. Le parlement qui, en fait, est souverain, vote d'un côté des réformes démocratiques, beaucoup pour obéir à ses convictions, un peu, peut-être pour séduire sa clientèle électorale, mais il met les frais de ces réformes à la charge des budgets locaux, pour *tâcher d'éviter l'impopularité qui s'attache à l'accroissement des dépenses* ».

En mettant à la charge des localités, les frais des réformes démocratiques, le législateur a également obéi à cette idée que le contribuable accepte d'autant plus volontiers les impôts si les dépenses auxquelles il s'agit de pourvoir doivent s'effectuer plus près de lui. Il paie plus volontiers à la commune qu'au département, au département qu'à l'Etat. — L'idée est ingénieuse, est-elle exacte ? C'est une autre question. Sans doute les contribuables consentiront plus volontiers à une dépense d'intérêt absolument local et dont ils aperçoivent les avantages immédiats pour eux : ils accepteront un accroissement momentané de dépenses s'il s'agit par exemple de la fourniture d'eau potable ; mais la bonne volonté du contribuable s'atténue avec l'importance de l'agglomération qui la fait, et aussi avec le peu d'avantages immédiats et matériels qu'il en retire.

Le deuxième paragraphe empêche, par conséquent, toute détermination des dépenses obligatoires, nuit à leur stabilité et à leur stricte limitation. On ne peut en connaître le nombre exact ni se permettre de juger les charges imputables logiquement aux communes. Il ouvre

enfin la porte toute grande à l'intervention du pouvoir central dans la gestion communale.

La logique des § § 3 à 9 étant indiscutable, passons aux suivants. Les § § 10 et 11 entrent plutôt dans le domaine de l'activité communale que dans ses dépenses obligatoires. Ils sont si vagues que vraiment ils ne deviennent obligatoires que suivant les limites des ressources existant dans la commune. Ils ont simplement l'avantage de rappeler aux communes leurs obligations sociales qu'elles ne doivent jamais oublier. Ils ont, par ailleurs, trop de défauts ; notamment le § 11 qui met dans l'obligation légale certaines tâches qu'il est presque impossible, pour les communes, d'accomplir ; ou, si elles s'y résolvent éventuellement, ce n'est que d'après un plan mûri et dans des circonstances toutes spéciales, s'il est possible qu'un emprunt leur fournisse les fonds nécessaires.

Il était donc préférable de reporter ce § 11 dans les dépenses facultatives, que le législateur aurait pu énumérer à titre d'exemple, pour que l'on puisse mieux connaître le sens dans lequel doivent se diriger en principe les dépenses facultatives.

Jusqu'à présent le § 11 est resté presque sans application, puisque, même aujourd'hui, il existe beaucoup de villes sans aucun nivellement, plan cadastral, sans canalisation d'eau potable, sans parc ni autres aménagements signalés comme nécessaires à la fin de ce 11^m paragraphe, lequel exige des communes qu'elles développent leur action dans le domaine de l'instruction générale, de la santé publique, de l'économie municipale, du culte, de l'agriculture et dans des buts humanitaires et patriotiques.

La volonté du législateur est si faible dans ce cas, qu'il faut grouper bien des facteurs économiques d'abord, psychologiques, sociaux, politiques ensuite, pour pouvoir faire quelque chose dans ce domaine.

La rédaction défectueuse de ces deux paragraphes provoque donc les conséquences suivantes : les communes ne respectent pas leurs prescriptions et ne les appliquent pas à la lettre, elles ne les prennent en considération certaine, que dans le cas où des disponibilités suffisantes et la bonne volonté des conseillers municipaux le leur permettent. Par la force des choses, elles considèrent ces dépenses comme plus ou moins facultatives.

L'unique résultat obtenu est la confusion des compétences entre les communes et l'administration supérieure, qui grâce à cette imprécision empiète continuellement sur le domaine de l'autonomie communale et s'immiscie dans la vie intérieure des communes (1).

(1) D'après l'art. 131, avant d'approuver le budget communal, l'administration supérieure doit s'assurer que toutes les dépenses, qui, d'après cette loi et d'autres lois spéciales, sont à la charge des communes, soient prévues et que les sommes nécessaires soient existantes.

CHAPITRE DEUXIEME

ACCROISSEMENT GENERAL DES DEPENSES

Un fait universellement admis et incontesté, est que dans tous les pays, quelque différents qu'en soient les régimes politiques, les institutions administratives, les mœurs, les traditions ou les tempéraments, les dépenses des collectivités locales augmentent d'une manière continue (1).

Par suite de la guerre et d'après-guerre, ce progrès d'augmentation des dépenses locales s'est sensiblement accru et il est devenu non seulement chronique, mais aussi très dangereux.

Ce même phénomène remarqué dans tous les pays, se manifeste aussi très nettement en Yougoslavie où les dépenses augmentent d'un jour à l'autre, surtout dans certaines villes ayant pris, après-guerre, un développement démesuré.

Si l'on recherche les motifs de cette augmentation très rapide, après la guerre, des dépenses, on constate l'influence, non seulement de facteurs économiques et monétaires, mais aussi de divers autres : politiques, sociaux et historiques.

« La complexité des problèmes financiers, quand on veut les étudier dans leur ensemble, est telle, que leur

(1) Jèze : Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française, p. 18 et suivantes (1931).

étude présente la plus grande difficulté. Non seulement il n'est pas toujours aisé de résoudre les questions purement économiques, mais encore les facteurs politiques et sociaux semblent parfois rendre les problèmes inexplicables. C'est d'ailleurs le cas de toutes les sciences morales et politiques ». (1)

Du reste, plusieurs de ces motifs ont influencé sur l'augmentation des dépenses d'une manière apparente, et d'autres d'une façon réelle.

Ainsi, parmi les causes apparentes, on peut noter, comme principale, la dépréciation de la monnaie qui s'est traduite par la diminution de la puissance d'achat du dinar. Avec la baisse du change, les prix ont automatiquement monté et le chiffre des dépenses, dans les budgets locaux, s'en est trouvé considérablement accru.

Puis les mouvements intrinsèques de la population, provoqués par la formation et la nouvelle organisation intérieure de la Yougoslavie, ont agi également. Certaines villes, étant devenues de nouveaux centres de vie locale, administrative et industrielle, ont provoqué de fortes augmentations budgétaires, qui n'ont pas été compensées par la réduction des dépenses des communes dont l'importance avait déchu (2).

Les causes d'augmentation réelles des dépenses communales sont de beaucoup plus importantes et extrêmement variées. Leur influence est directe ou indirecte, brusque ou lente, capitale ou accessoire.

Nous devons d'abord noter comme cause primordiale la guerre de 1914 et pour la Serbie particulièrement la guerre balkanique. Tous les travaux de réfection, d'en-

(1) Gerloff et Meisel : *Handbuch der Finanzwissenschaft*, t. I, p. 16 (1926).
Parmi les villes qui ont vu leur population croître énormément citons : Belgrade, Zagreb, Uskub, Souchak, etc.

tretien, de construction se sont trouvés ajournés chaque fois qu'ils ne présentaient pas un caractère d'urgence manifeste ; et, même dans ce cas, on paraît au plus pressé, selon les fonds disponibles.

Au lendemain de la guerre, les communes ont donc eu, de ce chef, à faire des dépenses exceptionnellement élevées, dépassant sensiblement leurs moyens normaux. Il fallait non seulement rétablir et reconstruire ce qui était démoli, mais encore ce qui avait été négligé et omis pendant la période des hostilités. De plus, il fallait satisfaire de nouveaux besoins nés, après-guerre, du changement ethnographique du pays, besoins très nombreux en Yougoslavie.

D'un petit pays, comme l'était la Serbie, les traités, en fin d'hostilité, avaient formé une grande nation : La Yougoslavie, qui devait être organisée sur de nouvelles bases d'après les nouvelles circonstances et nouveaux besoins .

Des emprunts furent nécessaires qui pèsent aujourd'hui d'autant plus lourdement sur les finances municipales qu'ils ont été contractés à une époque où les appels répétés au crédit public et le manque de confiance les rendaient particulièrement onéreux.

A la place de la commune d'avant-guerre, laquelle n'était qu'un organe administratif subordonné de l'Etat et avait pour principal but la gestion des affaires d'intérêt général et, incidemment, de ses affaires propres, dans la limite de ses ressources et du temps libre, on voit se dessiner une nouvelle tendance de communauté, d'après laquelle le but principal doit être la satisfaction des besoins locaux de ces collectivités autonomes, dont la liste augmente chaque jour. Ce n'est qu'en second lieu

qu'elle doit se présenter comme organe subordonné de l'Etat et accomplir les tâches d'intérêt général.

Par suite de cette nouvelle conception de la commune et des progrès de la technique, de la culture intellectuelle des particuliers et de l'augmentation des revenus en général, on commence à exiger de plus en plus des collectivités locales. Ce qui était considéré autrefois comme un luxe commence à devenir une nécessité : ce qu'on concevait comme impossible apparaît souvent comme normal.

La démagogie d'un grand nombre d'organes municipaux tend à reculer les limites de ces désirs exagérés. Pour retenir leurs électeurs, sauvegarder leur poste aux prochaines élections, prouver qu'ils s'occupent des intérêts communs, les représentants de certaines communes se lancent dans des travaux publics mal calculés ou dans des dépenses inutiles et somptueuses.

Les communes deviennent de plus en plus courbées sous le joug des élections, de plus en plus sous la dépendance des coteries ; elles ont un penchant progressif à gagner des suffrages individuels par des faveurs, des créations de places superflues. Elles cèdent toujours plus à l'arbitraire et à la fantaisie. Sous un régime électif variable et sans contre-poids, les services municipaux dont elles ont la direction tendent à se transformer en des expériences humanitaires, plus ou moins coûteuses et chimériques.

La formation de nouveaux centres urbains, provoquée surtout par le changement de la carte politique d'Europe et par la nouvelle organisation du pays a accru aussi, dans une très large mesure, les dépenses des communes,

notamment en matière de voirie, d'éclairage, d'égoûts, de distribution d'eau, d'électricité, etc.

Enfin est apparue la journée de huit heures de travail légal, exigeant un personnel plus important, plus largement payé par suite de l'inflation et de ses conséquences : la baisse du dinar et le renchérissement de la vie.

Ayant indiqué les causes plus ou moins générales qui ont influencé l'augmentation des dépenses communales, il ne nous restera qu'à rappeler un facteur spécial, très important, lequel prend une place de plus en plus grande dans les finances communales yougoslaves et surcharge les budgets locaux par des sommes progressives ; ce facteur est la pratique abusive de l'Etat de décharger son propre budget au détriment des budgets locaux.

Nous devons donc répéter, cette fois encore, que l'augmentation des dépenses locales est due, en majeure partie, aux interventions, sans cesse plus nombreuses de l'Etat dans la vie administrative, économique et sociale des collectivités locales.

CHAPITRE TROISIEME

FRAIS D'ADMINISTRATION

Pour avoir une idée plus précise des dépenses des communes yougoslaves, pour bien évaluer leur ampleur et leur importance, et ainsi obtenir une conception exacte de leur action dans le pays, il faut entrer dans l'analyse des objets auxquels ces dépenses se rapportent, en d'autres termes voir les fins auxquelles elles sont destinées.

Car la destination des recettes locales à certaines fins plutôt qu'à d'autres, indique non seulement l'état social, mais les tendances de chaque pays. Elle est dans une certaine mesure, l'indication la plus sûre de l'activité collective, de la psychologie collective et des aspirations générales.

Pour obtenir plus d'exactitude, nous étudierons séparément les dépenses des communes rurales et celles des communes urbaines, car leurs dépenses diffèrent du fait de la diversité de leur structure, de leur activité et de leurs ressources.

Une distinction sera faite aussi parmi les communes urbaines, et nous analyserons à part les villes principales (1) à cause de leur importance et du rôle spécial qu'elles jouent dans la vie interne du pays.

(1) Ces villes principales qui sont, dans la statistique officielle, traitées à part, sont : Belgrade, Zagreb, Subotica, Sarajevo, Ljubljana, Usküb et Split.

Laissant de côté les dépenses peu fréquentes et de minime importance, nous ne prendrons en considération que celles qui sont essentielles pour voir à quel point elles sont rationnelles, utiles, comment elles servent les intentions du législateur et quel est leur effet pratique. Nous essayerons de voir à travers elles, la gestion financière des communes yougoslaves, les charges qui leur incombent et les résultats obtenus jusqu'à présent..

Parmi les dépenses communales, nous envisagerons en premier lieu les dépenses du personnel administratif, dépenses dangereuses si l'on considère qu'elles occupent une place prépondérante dans les budgets locaux et dont l'opportunité est contestée. En effet, dès qu'on traite ce sujet, une question se pose, celle de leur conformité et leur utilité; on se demande si elles restent dans les limites de la réalité ou non, si elles sont ou non, conformes à une gestion financière rationnelle et pondérée.

En Yougoslavie, comme dans tous les pays européens, le principe de la gratuité de presque toutes les fonctions publiques, a été abandonné depuis longtemps et pour les mêmes raisons. D'abord parce qu'il n'est pas possible qu'un grand nombre d'hommes puissent sacrifier leur activité au service de l'Etat ou des pouvoirs locaux sans être rémunérés. Ensuite parce que la gratuité ou les rémunérations hypothétiques telles qu'elles existaient jadis, avaient pour effet de provoquer la concussion et d'autres abus. Enfin, parce qu'elle plaçait l'administration aux mains de gens riches, qui, bien entendu, s'occupaient plus de leur propre intérêt que de l'intérêt général.

Il est aujourd'hui de règle, à part certaines exceptions, que les fonctionnaires soient rétribués et que leur rétri-

bution soit établie d'avance par des ordonnances qui fixent à la fois les tarifs et la carrière du personnel.

D'après les statistiques établies au ministère des finances (1) et dont la publication a commencé en 1926, les frais du personnel montent aux chiffres suivants :

TABLEAU I. — *Dépenses pour frais d'administration.*

Année	Communes rurales			7 Villes principales		Autres communes urbaines		
	leur nombre	en millions de dinars	% moyen des budgets	en millions de dinars	% moyen des budgets	leur nombre	en millions de dinars	% moyen des budgets
1925	4007	191,8	32,5 %	82,3	13,2 %	474	163,1	27,2 %
1926	4012	191,3	34,0 %	89,4	13,7 %	474	168,5	26,8 %
1927	4037	191,0	34,2 %	98,4	12,3 %	474	166,2	22,7 %
1928	4071	190,5	32,9 %	81,0	9,4 %	479	159,5	19,6 %
1929	4291	204,7	31,7 %	106,9	10,1 %	479	159,8	19,7 %

Ce tableau ne nous montre que la situation générale des dépenses pour les traitements du personnel administratif. Si nous faisons une analyse un peu plus approfondie, si nous laissons de côté, momentanément, cette moyenne, les faits se présentent tout à fait autrement.

En cessant de considérer dans leur ensemble les communes rurales, pour les considérer par régions, la moyenne de ces chiffres monte rapidement; leurs oscillations deviennent plus marquées.

Enfin, si nous étudions commune par commune, nous remarquons alors que dans certaines les budgets entiers ne représentent que le montant des dépenses pour le traitement du personnel et les frais de bureau (comme si les communes existaient pour les fonctionnaires et non les fonctionnaires pour les communes).

Nous n'exagérons donc pas en disant que le pourcentage moyen de ces dépenses, dans les communes ayant

(1) Pregledi o stanju svih samoupravnih prihoda i rashoda Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca.

une mauvaise gestion représente environ 50 % de toutes les autres dépenses; tandis que le pourcentage moyen de toutes les communes, considérées dans l'ensemble, est d'environ 33,60 %. Lorsqu'on ajoute à ce pourcentage les frais du personnel des entreprises communales et les frais de bureau, dont nous parlerons tout à l'heure, que reste-t-il alors pour satisfaire les autres besoins sociaux, économiques, sanitaires, d'instruction générale, patriotiques, humanitaires, etc. ?

En négligeant pour l'instant ces oscillations, nous constatons tout de suite que les dépenses pour l'administration comunale sont excessives, qu'elles montrent une grande stabilité et en même temps une forte résistance à toute diminution. Malgré la crise agricole, les circulaires et règlements, le contrôle du pouvoir central, les délibérations du conseil des ministres, ces dépenses, quoique exagérées, montrent toujours une tendance à l'augmentation, non à la diminution.

En comparant les dépenses du personnel des communes urbaines avec celles des communes rurales, une situation plus favorable, pour les premières, ressort de cet examen. La gestion communale en est plus rationnelle, sans pour cela mériter des éloges, mais en comparaison de celle des communes rurales elle présente un progrès.

Le ministère des finances, de son côté, a fait beaucoup pour l'amélioration de cette situation. La plupart des budgets de ces communes devant passer par ce ministère et en recevoir l'approbation, on fit à un moment, le nécessaire pour réduire au minimum les dépenses du personnel, en diminuant les chiffres, en renvoyant les budgets, en ne les confirmant pas. Mais, il reste quand

même beaucoup à faire pour atteindre le niveau normal de ces dépenses.

Les dépenses du personnel ne sont pas, en effet, les seules qui soient exagérées; les frais de bureau doivent être ajoutés aux sommes déjà obtenues pour apprécier l'importance des dépenses administratives.

Cette opération faite, on arrive à cette conclusion que l'administration des communes rurales absorbe environ 42 % des budgets locaux; que l'administration des sept villes principales demande environ 14 % des mêmes budgets et que celle des autres communes urbaines prélève environ 28 % de leur budget.

Ces nombres nous expriment, par eux-mêmes et sans besoin de commentaires, à quel point est chère et encombrante l'administration locale des communes yougoslaves.

Celle qui coûte le plus est l'administration des communes rurales, exigeant plus des $\frac{2}{5}$ du budget, ce qui est excessif. Cette anomalie est d'autant plus grande que cette administration emploie la majeure partie de son temps à soulager les fonctionnaires de l'Etat, c'est-à-dire à travailler comme organe subordonné du pouvoir central, pour le compte de l'Etat. Se montrant, par contre, fort peu utile à la commune, considérée comme unité locale autonome, ses exigences budgétaires apparaissent donc abusives.

Lorsque la commune était presque exclusivement l'organe administratif subordonné de l'Etat, lequel employait presque toute l'activité de celle-là pour son compte personnel, sans qu'on exigeât d'elle autre chose il était concevable de voir la presque totalité des dépenses des communes employées à l'entretien de son admi-

nistration pour cette fonction principale. La notion de la commune ayant changé, les idées nouvelles exigeant d'elle tout à fait autre chose, de pareilles dépenses ne peuvent plus être supportées.

La commune a cessé d'être uniquement un organe administratif subordonné au pouvoir central exécutant ses ordres et ne faisant qu'incidemment ses propres affaires. Elle devient le pilier de la vie locale, le centre de l'autonomie locale, centre social, économique, politique, et n'est plus uniquement un organe administratif subordonné de l'Etat. La gestion des intérêts locaux devient primordiale dans la commune contemporaine; la sphère de son activité devient beaucoup plus grande. La commune se montre comme l'ensemble des intérêts communs d'un nombre limité d'individus et elle emploie toutes ses forces, son activité et ses ressources à la satisfaction de ses intérêts collectifs.

C'est pourquoi une des tâches principales du parlement yougoslave doit consister dans la formation de nouvelles communes, capables de fonctionner normalement et de satisfaire les exigences d'aujourd'hui.

Ce but ne pourra être atteint que si les nouvelles communes sont établies avec un plus grand périmètre. Le remède à la situation gênante actuelle des communes rurales est dans la fusion de plusieurs communes en une seule, remède qui n'est pas accepté de bon gré par ces communes, aussi le législateur doit-il prescrire un nombre minimum d'habitants à chacune, en se basant sur un nombre, le plus grand possible (par exemple 5.000), cela pour empêcher la formation de petites municipalités dont les frais administratifs absorberaient plus de $\frac{2}{5}$ du

budget; une telle commune ne pouvant exercer aucune activité efficace ou accomplir aucun programme social.

Si nous ajoutons maintenant aux frais déjà mentionnés, les dépenses pour l'acquittement des impôts d'Etat qui surchargent les meubles et immeubles de la commune, l'amortissement de la dette, les dépenses pour la sécurité publique, en ne prenant pas en considération, cette fois, les centimes additionnels non encaissés, que chaque commune rurale fait figurer dans son budget annuel pour maintenir l'équilibre budgétaire sur le papier, que reste-t-il alors pour la satisfaction des autres frais : santé publique, instruction générale, prévoyance sociale, buts patriotiques et humanitaires ?

Il ne faut donc pas s'étonner de la faiblesse du développement des communes rurales dans ces domaines. Si quelques disponibilités sont à leur disposition, elles les emploient à la réparation des routes et à l'instruction primaire.

Les autorités supérieures essaient bien d'amoindrir les dépenses de l'administration en diminuant les traitements, cette intention est bonne, mais il ne faut pas oublier que cette mesure n'est qu'un palliatif et non une mesure radicale. L'unique remède à la situation présente dans laquelle se trouvent les communes rurales consiste, rappelons-le, dans la fusion de plusieurs communes en une seule. Grâce à ce moyen, le nombre des fonctionnaires diminuant, il en serait de même des dépenses administratives.

Une autre diminution de frais pourrait être obtenue en déchargeant les communes des affaires traitées pour le compte de l'Etat, ce qui donnerait aux communes le temps nécessaire pour se consacrer aux tâches locales,

car le travail administratif étant moindre et le nombre des fonctionnaires restreint, des économies seraient réalisables.

Les frais administratifs des communes urbaines sont aussi très élevés. Leur administration est lente et compliquée; toutefois ces communes, malgré leur sphère d'activité beaucoup plus grande, ne peuvent se permettre une administration aussi importante, en comparaison et par suite aussi onéreuse.

La diminution de traitement des fonctionnaires ne provoquerait pas une grande économie; il ne faut pas oublier qu'un agent capable et consciencieux demande une rémunération d'après sa valeur.

Le recrutement d'éléments incapables ou médiocres, qui eux accepteraient de maigres appointements ne serait pas non plus une cause d'économie, mais coûterait au contraire beaucoup plus cher, sans parler des inconvénients dus à leur rendement insuffisant.

Ces fonctionnaires inaptes à leur travail, ou mal rétribués, auront toujours un arriéré dans leur travail et obligeront les autorités locales à prendre des auxiliaires pour éviter l'encombrement, ce qui provoquera immédiatement des frais supplémentaires augmentés par l'aménagement et l'entretien de nouvelles salles. Ce qui fait du reste qu'au lieu d'avoir seulement quelques agents spécialisés, très bien rémunérés, on voit souvent dans les communes urbaines yougoslaves une multitude de fonctionnaires dont les connaissances très médiocres permettent une basse rétribution et dont le travail est nettement insuffisant. Si nous prenons en considération la somme globale, nous constatons qu'elle est bien plus

importante que si l'on n'avait pris que quelques fonctionnaires spécialistes.

Le meilleur remède à cet inconvénient serait le refoulement de la démagogie politique, en empêchant la création de nouveaux postes, en remerciant les anciens fonctionnaires venus à titre d'électeurs, d'amis politiques, et de les remplacer par des nouveaux en exigeant de ces derniers les capacités nécessaires prouvées par des diplômes d'école spéciale, en instituant un concours obligatoire pour l'accès de chaque poste libre, et en donnant plus de stabilité et de garanties à ces fonctionnaires afin qu'ils ne dépendent plus de la grâce d'un président de commune, d'un parti ou d'un député.

De plus, il faudrait augmenter le contrôle du pouvoir central dans la nomination des fonctionnaires, pour qu'il serve de frein aux autorités municipales toujours prêtes à surcharger inutilement les budgets locaux. Le cadre des fonctionnaires ainsi reformé, simultanément à la réforme de l'organisation financière d'abord, et le soulagement pour les communes du travail qu'elles accomplissent pour le compte de l'Etat ensuite, tout cela permettrait aux municipalités de donner ce que les habitants sont en droit d'attendre d'elles. Dans ce cas, on pourrait dire des communes yougoslaves qu'elles « sont une des forces vives de la nation » et que « ces forces réunies sont l'élément essentiel de la puissance et l'espoir de la patrie ». (1)

(1) Barthélémy : Les tendances de la législation sur l'organisation administrative depuis un quart de siècle, p. 118 ; Revue de droit public 1909.

CHAPITRE QUATRIEME

LA POLICE LOCALE

Le premier de tous les intérêts sociaux, c'est la sécurité des personnes et des propriétés. « La première fonction de l'Etat, c'est de garantir la sécurité : la sécurité collective de la nation, la sécurité particulière de l'individu et de ses droits » (1). Sans une police qui lui soit propre, il ne saurait y avoir de groupe social, d'association humaine, si petit que l'on puisse supposer ce groupe ou cette association. D'où il résulte que dans toute société civilisée le service essentiel est celui de la police.

Il est de toute évidence que sans la police il ne pourrait exister de société; mais la police, qui est indispensable à la société, dans son ensemble, ne l'est pas moins à chacun de ses démembrements, à chacune de ses parties. C'est pourquoi, depuis longtemps, on a vu la police divisée en police générale et police locale; cette division étant dans la nature des choses et des relations sociales.

Sous la dénomination de police générale on englobait des mesures destinées à préserver de toute atteinte les intérêts généraux et incontestables de la société dans son ensemble, c'est-à-dire la sûreté de l'Etat, la sécurité des personnes et la salubrité publique.

(1) Leroy-Beaulieu (Paul) : L'Etat moderne et ses fonctions, p. 102 ; éd. 1890.

La police locale est quelque chose de beaucoup moins vague et moins étendu. Sous cette dénomination entre, en effet, tout l'ensemble des mesures destinées à préserver de toute lésion les intérêts locaux. Ainsi les objets de police locale confiés à la vigilance et à l'autorité des municipalités sont : la propreté, la salubrité, la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics et la sûreté dans l'intérieur de la commune.

Ce service s'est singulièrement développé à l'époque contemporaine et il est devenu infiniment plus vaste qu'on ne le suppose généralement. Il s'accroît en intensité et en précision; il varie en outre à l'infini. Il a commencé à s'étendre à une foule d'objets autres que la protection immédiate des personnes et des biens. Ce service se fait souvent à titre préventif et s'efforce d'éloigner les dangers communs par des précautions de toute sorte.

Pour cette raison, « la loi économique, que, avec le développement de la population, chaque service devient moins coûteux, n'a pas trouvé ici d'application; elle a été tenue en échec par deux autres lois : l'une, que plus une agglomération humaine est vaste, plus les tentations aux crimes et aux délits et les facilités d'en accomplir s'accroissent, l'autre que, plus la population est civilisée, policée, plus elle devient exigeante dans ses raffinements, s'irritant contre chaque trouble, chaque retard, chaque gêne, que les peuples primitifs supportent avec impassibilité. » (1)

Cela se voit du reste d'après les dépenses que supportent les communes, lesquelles sont obligées par la loi à participer à l'entretien de la police.

(1) Leroy-Beaulieu (Paul) : *op. cit.* p. 103.

TABLEAU II. — *Dépenses totales pour la police locale.*

Année	Communes Rurales			7 Villes principales		Autres communes urbaines		
	leur nombre	en millions de dinars	% moyen des budgets	en millions de dinars	% moyen des budgets	leur nombre	en millions de dinars	% moyen des budgets
1925	4 007	11,6	1,9 %	8,8	1,4 %	474	33,1	5,5 %
1926	4 012	11,8	2,0 %	11,2	1,7 %	474	32,9	5,2 %
1927	4 037	11,3	2,0 %	12,7	1,6 %	474	35,1	5,0 %
1928	4 071	13,2	2,3 %	13,2	1,5 %	479	40,9	5,0 %
1929	4 291	16,0	2,3 %	15,7	1,5 %	479	50,6	6,2 %

La législation a mis à la charge de la municipalité les frais provoqués par l'exécution normale des fonctions de police. Ainsi, les communes doivent fournir les bureaux nécessaires pour la sous-préfecture et le logement du sous-préfet; prendre à leur charge les frais d'entretien, de mobilier, de chauffage et d'éclairage; ensuite, procurer l'édifice, les bureaux, le mobilier, l'électricité et le chauffage pour tout autre poste de police existant dans les localités. Ces frais sont partagés entre les communes d'après la quote-part déterminée par le ministre de l'intérieur pour chaque sous-préfecture respectivement. Les communes pauvres qui se trouvent dans l'impossibilité de prendre part à ces charges avec leurs ressources propres sont subventionnées par l'Etat.

L'augmentation de ces charges pesant sur les budgets locaux se remarque surtout à partir de 1929, quand de nouvelles dépenses sont mises à leur charge, sans leur donner de contre partie, ni de possibilité d'augmenter les revenus, ni d'indépendance plus grande en ce qui concerne l'organisation intérieure de ce service. La décentralisation des dépenses, qui se fait de plus en plus n'est pas suivie par une décentralisation de pouvoir. Tous les arrêtés que prennent les autorités municipales

compétentes sont restés soumis au contrôle des organes supérieurs, qui peuvent, soit les annuler, soit en suspendre l'exécution.

C'est ainsi que les autorités locales se trouvent privées de la part la plus réelle de leur pouvoir; elles se trouvent placées, au point de vue de la police locale, dans une étroite dépendance et leur pouvoir de police municipale en est fortement amoindri. (1)

L'évaluation des dépenses qui leur incombe de ce fait n'est pas même laissée à leur discrétion; elles sont déterminées, en dernier lieu, par l'administration centrale qui a le dernier mot et les vœux des communes n'ont que le caractère de simple desiderata. Les organismes locaux ne sont au fond que l'intermédiaire entre le peuple et l'Etat, qui doit trouver les subsides nécessaires à couvrir une part des frais du fonctionnement de ce service, avec une voix consultative.

Il n'y a donc pas lieu d'aborder la critique de ces dépenses dont l'évaluation n'est pas laissée à la compétence des municipalités. Tout ce que nous pouvons dire, c'est *qu'il serait désirable* de voir les communes, ou libérées de ces obligations si la police locale n'est qu'un service d'Etat localisé, ou reconnues plus indépendantes vis à vis des organes supérieurs, quitte à voir leurs charges, à ce sujet, augmentées. Nous trouvons, en effet, tout à fait logique qu'une autorité — du pouvoir central ou local — dès qu'elle supporte les charges pécuniaires de certains services, ait du moins, la libre, indépendante gestion de ce service. On pourrait instituer un contrôle du pouvoir central, si c'est nécessaire, mais que ce contrôle soit indirect et limité.

(1) Pour plus de détails sur la police locale, voir Dubois (P.) : *Essais sur les finances locales*, p. 57 et suiv.

D'autre part, si le législateur suppose que la compétence actuelle de la police locale est trop étendue et par conséquent que les autorités municipales possèdent trop de pouvoirs, il n'y a qu'à réduire ceux-ci, mais au moins que ces autorités soient complètement libres dans cette sphère réduite ; que les communes puissent enfin dire :

« Charbonnier est maître chez soi. »

CHAPITRE CINQUIEME

LA VIABILITE

Détruite pendant la guerre, délaissée après les hostilités, la voirie présente à l'époque actuelle un des problèmes les plus difficiles et des plus compliqués, encore aggravé par le fait que, même avant guerre, on ne possédait pas de routes en bon état ni en nombre suffisant. (1)

Or, il ne faut pas oublier que la Serbie était depuis 1912 constamment en guerre et qu'elle était obligée, par conséquent, d'utiliser toutes les forces de son peuple et toute sa richesse à la défense du pays. Pour cette raison, elle se trouva forcée de délaissier toute autre question. Non seulement on ne construisit pas de nouvelles routes, mais on ne répara pas celles existantes; on ajourna cette tâche pour des temps meilleurs. Mais dans cette attente et par suite de l'usage anormal des voies pendant la guerre, celles-là se détériorèrent fortement. Aussi après les hostilités, lorsqu'il fallut se résoudre à la construction ou à la réfection des voies pour remettre le tout en l'état d'avant-guerre et l'améliorer au besoin, on se trouva en face d'une nouvelle difficulté : l'insuffisance des capitaux.

(1) Pour plus de détails voir : Povovitch et Michitch : *Nasa domaca privreda* (1929).

C'est pourquoi à l'époque actuelle, ce problème n'a pu être encore résolu. Pour remédier à cette situation gênante, les communes ont dû employer divers palliatifs; elles ont usé de prestation en nature, de centimes additionnels spéciaux, de taxes spéciales dans les villes, etc.

Tous ces moyens se sont cependant montrés insuffisants jusqu'à présent, et, bien que les communes aient réalisé un certain progrès, elles sont encore très loin d'avoir atteint le but désiré.

Considérant que, l'un des besoins primordiaux d'un pays est celui de voies de communications nombreuses et en bon état, qui mettent en relations toutes les parties du territoire et assurent la circulation facile des personnes et des produits, l'Etat a déjà, depuis de longues années, incité les collectivités locales au développement des moyens de communications dans les communes.

Les résultats obtenus jusqu'à présent ne représentant, à cause des circonstances déjà exposées, qu'une médiocre amélioration, le législateur a, par une nouvelle loi du 7 mai 1929, réorganisé le service de la voirie publique.

Il est reconnu en principe qu'il est d'un intérêt général que le territoire soit sillonné de bonnes routes dans toutes ses parties. Aussi l'Etat prend-t-il à sa charge toutes les voies de communication principales et, s'il laisse les réseaux secondaires ou tertiaires aux soins des localités, il n'en abandonne cependant pas la haute direction ni la surveillance, et son action s'étend directement ou non à toutes les routes et tous les chemins du pays. Il a admis, d'autre part, que l'usage des voies de communication doit être essentiellement gratuit et que,

en aucun cas, on ne saurait réclamer de redevance à ceux qui en font usage.

Toutes les routes sont, du reste, divisées en routes nationales et routes locales; les premières sont à la charge de l'Etat et les secondes à celle des corps autonomes locaux. Les routes locales sont à leur tour divisées en routes régionales et en chemins vicinaux.

En principe, d'après cette loi, la construction et l'entretien des chemins vicinaux est à la charge des communes. Ces chemins vicinaux sont divisés en deux catégories : dans la première entrent la construction et l'entretien des chemins qui sont destinés aux intérêts communs des communes limitrophes et aux intérêts généraux de la grande circulation. La construction et l'entretien de ces chemins vicinaux ne sont cependant pas à la charge exclusive des communes; celles-ci doivent être aidées par les collectivités locales supérieures (banovines).

Dans la deuxième catégorie entrent l'entretien et la construction des chemins vicinaux qui intéressent exclusivement une commune. Ces travaux sont faits régulièrement et exclusivement grâce aux contributions que paient les contribuables des contrées à qui ces chemins sont principalement destinés. La répartition de ces frais est faite par le conseil municipal d'après l'impôt direct du contribuable. Si les moyens pécuniers ne suffisent pas, les municipalités, en cas de besoin, peuvent exiger pour les chemins vicinaux, des prestations en nature.

Un nombre assez important de collectivités locales ne possédant pas assez de chemins vicinaux en bon état pour satisfaire aux besoins locaux de circulation, le législateur fut obligé de prévoir ce cas et de prescrire

que les communes n'ayant pas de chemins vicinaux de première catégorie, jugés les plus nécessaires, sont obligées de les construire dans la période de cinq ans qui suit, d'après un programme établi par des agents compétents. Si une de ces communes n'accomplit pas la tranche annuelle de son programme, sans raison justifiée, l'administration supérieure doit se substituer à elle d'office et exécuter cette tranche pour le compte de cette commune et à sa charge.

Par cette réorganisation du service de la voirie, on espère obtenir de meilleurs résultats; surtout avec l'institution des programmes obligatoires auxquels les communes doivent se soumettre et qu'elles doivent exécuter sans faute, si elles ne veulent pas que les organes supérieurs, devenant automatiquement compétents, les exécutent en leur lieu et place.

La statistique reproduite ci-dessous permettra de compléter ces exposés.

TABLEAU III. — *Dépenses totales pour la viabilité.*

Année	Communes Rurales			7 Villes principales		Autres communes urbaines		
	leur nombre	en millions de dinars	% moyen des budgets	en millions de dinars	% moyen des budgets	leur nombre	en millions de dinars	% moyen des budgets
1925	4 007	66,4	11,3 %	110,8	17,8 %	474	99,2	16,6 %
1926	4 012	59,9	10,7 %	164,3	25,3 %	474	94,5	15,0 %
1927	4 037	48,2	8,6 %	295,2	37,1 %	474	99,7	13,6 %
1928	4 071	43,4	7,5 %	238,1	27,5 %	479	121,8	15,0 %
1929	4 291	47,2	7,3 %	148,0	14,1 %	479	113,3	14,0 %

D'après ce tableau (1) nous constatons que de toutes les municipalités yougoslaves, ce sont les rurales qui dépensent encore le moins pour la voirie. Le 1/12

(1) Les nombres exposés englobent les sommes pour la construction et la réparation des chemins vicinaux et aussi des bâtiments communaux. Le ministre des finances les a exposées ensemble.

environ de leur budget est engagé pour ces dépenses tandis que dans les communes urbaines, elles englobent environ le 1/6. Quant aux sept villes principales, elles atteignent le maximum, en sacrifiant environ le 1/4 de leur budget à ce service.

En réalité, les efforts des communes rurales pour l'amélioration de leur situation, au point de vue qui nous intéresse spécialement pour le moment, sont de beaucoup plus grands que ceux représentés par les nombres ci-dessus, parce que la plupart des paysans préfèrent fournir personnellement des prestations en nature, plutôt que de se libérer en payant une redevance.

On constate aussi à partir de 1925, année prise comme base, une diminution constante de ces dépenses dans les communes rurales. Ces communes ne possédant pas de crédits nécessaires, par suite de la pénurie de capitaux sur le marché monétaire national, et n'ayant pas suffisamment de facilités à les obtenir du Crédit Foncier, se sont trouvées obligées d'ajourner leurs gros travaux, en se contentant des petits, d'après leurs ressources ordinaires.

Les sommes affectées à ce service ont diminuées aussi d'une année à l'autre, par suite de la répercussion des mauvaises récoltes et de la crise. A partir de 1929, cependant, la situation s'améliore, malgré la pénurie encore plus grande de capitaux et les conséquences plus redoutables de la crise. Ce changement est dû surtout à la nouvelle législation sur la voirie des collectivités locales, sur laquelle nous avons déjà eu l'occasion de dire quelques mots.

Par suite de l'augmentation et de la sévérité du contrôle qui est devenu plus efficace, les communes sont

obligées de s'intéresser à leurs chemins vicinaux et de s'en occuper davantage, d'exécuter leur tranche annuelle fixée par le programme quinquennal.

Dans les communes urbaines, spécialement dans les sept villes principales, une des plus grandes charges encombrant leur budget, est l'ensemble des dépenses pour l'aménagement et la construction de la voirie urbaine, lesquelles ont tendance à un accroissement continu, car les besoins de la population, en ce qui concerne les moyens de communication augmentent chaque jour. Ces frais sont aussi accrus par le fait de l'augmentation de dépenses nécessitées par l'expropriation du terrain indispensable à la création de voies nouvelles et à leur aménagement plus ou moins somptueux qu'exige la vie d'aujourd'hui.

C'est pourquoi nous constatons l'existence, pour ces communes, de sommes plus élevées, surtout pour les sept villes principales, parmi lesquelles plusieurs ont dû faire d'importants emprunts pour pouvoir satisfaire ces besoins.

Pour conclure, nous pouvons dire que la situation, dans son ensemble, s'est sensiblement améliorée grâce à la nouvelle législation et au contrôle plus efficace, à l'institution des programmes obligatoires pour les communes rurales, établis d'après leurs besoins et leurs forces économiques, d'accord avec les autorités locales. Nous pouvons ainsi espérer obtenir des résultats supérieurs à condition de persister et d'exiger l'exécution de ces programmes.

Cependant la plupart des municipalités ne possédant pas de ressources suffisantes, les obliger à accomplir ces travaux avec des ressources ordinaires sera une

chose presque impossible, même avec la meilleure volonté; l'Etat doit donc leur venir en aide soit en leur facilitant la conclusion des emprunts nécessaires, soit en mettant lui-même à leur disposition les fonds indispensables. Si les circonstances l'exigeaient, l'Etat pourrait même leur accorder de modiques subventions.

S'il en était autrement, le succès serait douteux et les programmes ne pourraient être que partiellement exécutés.

CHAPITRE SIXIEME

LA SANTE PUBLIQUE

Il a fallu que notre civilisation se développât et se raffinât singulièrement, il a fallu une grande extension de la prévoyance publique, pour qu'on songeât à placer l'hygiène et la santé publiques dans le cadre des matières administratives et que l'Etat se décidât à prendre des mesures pour les faire universellement adopter. Ainsi, ce n'est que récemment que l'hygiène et la santé publiques ont acquis le droit d'être citées et de prendre place parmi les services publics. Et l'on doit dire qu'il s'en faut de beaucoup que le service sanitaire soit complètement et suffisamment organisé.

Dès qu'il fut admis que l'Etat se préoccuperait de la santé publique et qu'il était résolu à prendre toutes les mesures efficaces pour la protéger, les collectivités locales furent appelées parmi les premières à participer à cette noble tâche.

Mais cette collaboration des municipalités ne fut pas très heureuse et ne donna pas les résultats désirés. Non seulement les communes ne se sont pas empressées de montrer l'effet de leurs efforts, mais elles ne se sont pas hâtées de voter les ressources nécessaires au bon fonctionnement de ce service sanitaire; leur activité s'est montrée si faible que l'on peut affirmer avec raison que

leur champ d'action sur ce terrain est complètement négligé.

Il est donc tout à fait naturel de voir très peu d'institutions sanitaires telles qu'on en rencontre dans les communes d'autres pays, surtout dans les grandes communes urbaines.

La plupart de celles qui existent sont entretenues avec beaucoup de difficultés et sont même négligées à tel point qu'elles ne sont plus aptes à remplir la tâche pour laquelle elles ont été créées.

La législation sanitaire est aussi très arriérée; les communes ne possédant pas encore de code qui puisse englober toute l'organisation de ces services. La loi sanitaire de 1892 sert encore de base de réglementation à ceux-ci, lesquels sont tout à fait fragmentaires.

C'est seulement à partir de cette époque que commencent à se développer largement la médecine sociale et le service sanitaire des communes; depuis, quelques idées, influencées par des courants nouveaux, ont évolué à tel point, que cette loi se montre, dans beaucoup de ses parties, périmée. (1)

D'un côté, une loi qui doit servir de base à l'organisation du service de la santé publique mais ne peut satisfaire les besoins d'aujourd'hui, de l'autre, l'indifférence presque totale des communes pour la santé publique, telle est la situation en Yougoslavie actuellement.

Les diverses associations privées qui se sont fondées

(1) Pour plus de détails voir Stampar (A.) : L'organisation des services d'hygiène publique dans le royaume des Serbes, Croates et Slovènes (1925).

en vue de la sauvegarde de la santé publique et grâce auxquelles, dans d'autres pays, les conditions sanitaires de bien des villes ont pu être améliorées, sont impuissantes, faute de subsides, à réaliser leurs buts; le législateur et les collectivités locales, au lieu de soutenir ces initiatives, les ignorent presque complètement.

Comme conséquence de ces faits, les communes yougoslaves ont des services sanitaires mal organisés, sans matériel sérieux, avec des ressources dérisoires. Les efforts sont, en conséquence, si faibles que les résultats sont presque insensibles.

La statistique suivante fait ressortir cette insuffisance

TABLEAU IV. — *Dépenses totales pour la santé publique.*

Année	Communes Rurales			7 Villes principales		Autres communes urbaines		
	leur nombre	en millions de dinars	% moyen des Budgets	en millions de dinars	% moyen des budgets	leur nombre	en millions de dinars	% moyen des budgets
1925	4007	14,2	2,4 %	10,3	1,7 %	474	14,8	2,5 %
1926	4012	14,9	2,6 %	11,7	1,8 %	474	16,3	2,6 %
1927	4037	17,7	3,2 %	13,3	1,7 %	474	22,4	3,0 %
1928	4071	19,3	3,3 %	19,8	2,3 %	479	23,0	2,8 %
1929	4291	21,5	3,3 %	18,4	1,7 %	479	25,5	3,2 %

Les communes rurales dépensent environ 3 % de leur budget pour l'amélioration des conditions sanitaires publiques, ce qui représente des sommes insignifiantes. Prenons par exemple en considération l'année 1930. La somme prévue par toutes ces communes, dans leur budget, se monte à 22.330.319 dinars; comme celle-ci se répartit sur les seules 4.220 communes dont les renseignements son parvenus au ministère, il ressort que la

part moyenne de ces organismes locaux s'élève à 5.217,35 dinars pour la protection de la santé publique.

En supposant qu'une commune moyenne possède 400 habitations de cinq membres et divisant cette somme de 5.217,35 dinars par 2.000, nombre moyen d'habitants par commune rurale, nous arriverons à cette conclusion étonnante qu'une commune rurale moyenne ne dépense que deux dinars et demi par an et par habitant pour la protection de la santé publique.

Avec d'aussi faibles sommes aucune action efficace, si modeste soit-elle, n'est possible, même avec des lois parfaites, une organisation impeccable et une municipalité des plus consciencieuse. Tout programme, dans ce sens, est voué à l'échec.

Il faudrait au contraire que les unités administratives yougoslaves fissent le maximum de sacrifices, pour le début, du moins, car le service étant à l'heure actuelle médiocrement organisé, tout est à créer et à aménager; c'est donc au début que les dépenses seraient le plus élevées. Ainsi, plus tard, ces communes pourraient jouir de leurs efforts.

Un fait est néanmoins consolant : la statistique précédente accuse une augmentation constante : de 14,2 millions de dinars en 1928, les dépenses finissent par atteindre 22,3 millions de dinars en 1930, malgré la politique d'économies rigoureuses menée ces dernières années.

Cette augmentation sera encore plus sensible prochainement, par suite de la nouvelle législation qui a, dans

l'intérêt spécial du régime sanitaire divisé le pays en circonscriptions administratives appelées communes sanitaires et formées d'une ou plusieurs collectivités locales. Elle a mis à leur charge la participation à l'entretien d'un docteur, d'une infirmière et d'une sage-femme qui doivent exister dans chaque commune sanitaire. Cette dernière doit encore supporter les frais provoqués par les soins aux indigents donnés dans les hôpitaux, fonder, construire et entretenir des institutions sanitaires dans leur enceinte ou de participer aux frais de ces institutions, afin d'entreprendre toutes mesures nécessaires à l'assainissement des cités.

Les communes qui ont plus de 20.000 habitants sont obligées, en sus, de prendre à leur charge 6 % des frais annuels et ordinaires des hôpitaux d'Etat ou de bano-vine, s'ils existent dans leur enceinte.

Exceptionnellement et si des cas particuliers l'exigent, cette participation pourra s'élever jusqu'à 10 %. Dans ce cas où la commune possède son hôpital elle est exempte de cette dotation.

Souhaitons que les communes continuent dans ce sens et qu'elles puissent voter chaque année des sommes de plus en plus importantes, car en protégeant la santé de leurs administrés elles protègent, en fin de compte, celle de tous les habitants de l'Etat.

Les communes urbaines ne se trouvent pas dans une situation nettement supérieure par rapport aux services d'hygiène des communes rurales, car, bien que les habitants des villes soient en général plus instruits et plus

civilisés, le nombre et les chances de transmission des maladies est ausis plus grand, malgré que la lutte sanitaire y soit plus développée, que les ressources soient plus abondantes et le contrôle de l'administration supérieure plus efficace.

Lorsqu'on pense à l'activité qu'elles doivent développer dans le domaine sanitaire, les sommes dont elles disposent pour cela nous apparaissent insuffisantes, voire ridicules. Aussi n'est-il pas rare de voir des communes urbaines qui n'ont pas d'hôpitaux, au vrai sens du mot. Comment ces dernières pourraient-elles assurer l'entretien d'hôpitaux spéciaux pour maladies contagieuses, d'ambulances de quartier pour secours rapides, de services médicaux de nuit, de dispensaires, d'écoles maternelles, de squares d'enfants, de sanatoria, d'entreprises de désinfection, d'établissements de prophylaxie, des maladies vénériennes, de maisons de relèvement, de soupes populaires, etc. ?

Effrayées par l'énorme nombre de tâches à accomplir avec un cadre de fonctionnaires insuffisamment préparés à leur besogne, et les grandes dépenses à prévoir, les communes n'ont aucun courage pour tenter de résoudre ce problème de défense sanitaire.

Certaines grandes villes, poussées par de pressants besoins, ont bien, avec les maigres ressources dont elles disposent, et dans l'attente de la réorganisation financière, fait preuve de bonne volonté, mais la plupart des communes urbaines donnent l'impression d'avoir négligé leurs devoirs, quant à la santé publique.

Quelle que soit leur responsabilité vis-à-vis du législateur, du gouvernement ou des électeurs, ces communes

se dérobent constamment faute de ressources suffisantes, et par suite, négligent en cette matière ce qui ne demande même que de la bonne volonté et de la compétence.

CHAPITRE SEPTIEME

L'INSTRUCTION PUBLIQUE

Il est actuellement admis par les hommes éclairés qu'il importe à une nation, qu'il est de l'intérêt de sa grandeur, de sa prospérité, de son élévation morale et même de sa sécurité matérielle que l'instruction soit répandue parmi les citoyens, qu'elle les atteigne tous autant que possible et dans la plus large mesure.

C'est pourquoi, en Yougoslavie, comme dans presque toutes les autres nations, on a proclamé depuis longtemps le principe de l'enseignement primaire obligatoire et gratuit (1).

Considérant que la sécurité, la prospérité et la grandeur intellectuelle d'une nation dépendent en grande partie de l'organisation de l'instruction, l'Etat en ce qui concerne l'application des lois sur l'enseignement primaire, n'a pas eu assez de confiance dans la bonne foi et les capacités des autorités locales. Le contrôle seul ne lui suffisant pas, il s'est décidé à mettre sous sa dépendance tout le service scolaire.

Pour cette raison, l'enseignement entra de plus en plus dans l'ordre de l'Etat et l'influence de celui-ci devint toujours plus prépondérante. A l'époque contemporaine,

(1) Pour plus de détails voir Bessière (A.) : Les régimes scolaires à travers le monde ; Leroy-Beaulieu (P.) : L'administration locale en France et en Angleterre ; Dubois (P.) : Essais sur les finances locales ; Askley (G.) : Le pouvoir central et les pouvoirs locaux.

l'Etat est devenu presque le maître absolu, son influence et son contrôle sont marqués à chaque instant. Du haut en bas de l'échelle, à tous les degrés, c'est l'Etat qui doit presque tout faire en matière d'enseignement, et fournir le cadre des instituteurs.

Mais, et nous insistons sur ce mais..., les dépenses que provoque ce service n'ont pas suivi la même évolution. Bien que l'influence des communes ait constamment diminué, la plupart des dépenses sont restées, encore de nos jours, à la charge de celles-là.

L'Etat, de son côté, au lieu de contribuer à l'entretien de ce service scolaire par de fortes subventions, a pris à sa charge toutes les dépenses du personnel (excepté celles du logement) en laissant aux communes les dépenses d'entretien et de fonctionnement. Une sorte de partage des compétences, en réalité une confusion, s'est donc établie entre l'Etat et les communes du fait de cette organisation ; aussi, considéré du point financier, le service scolaire n'est ni exclusivement communal ni exclusivement national, il est mixte ; mais exigeant des communes des charges importantes, ce service demande à ce point de vue, une étude particulière.

D'après la dernière loi (5 décembre 1923) le législateur exige des communes la fourniture du terrain scolaire et des jeux, de celui pour l'enseignement agricole et le potager de l'instituteur, (obligatoire seulement dans les communes rurales) ; le logement de l'instituteur doit être également assuré, si possible à proximité immédiate de l'école ; enfin, les voies d'accès à cet édifice doivent être entretenues en bon état par la commune.

A sa charge aussi, la fourniture où la construction des immeubles et meubles nécessaires et toutes dépenses pro-

venant de leur entretien ou du fonctionnement normal de ce service scolaire.

Pour favoriser le développement de l'instruction publique, le législateur a donné le droit aux communes d'instituer divers autres établissements scolaires, à leur charge (écoles agricoles, ménagères, etc. pour compléter l'enseignement ou protéger l'enfance en dehors des cours. Plusieurs d'entré elles peuvent se réunir dans ce but.

Si toute commune doit, en principe, entretenir une ou plusieurs écoles, la loi, prenant en considération la pauvreté et la faiblesse de population ou d'étendue possible, apporte quelque tempérament à ce principe ; par exemple, en autorisant la réunion des efforts de plusieurs communes pour l'entretien d'une même école ou en accordant son secours ou l'aide des banovins aux communes pauvres.

Grâce à cette organisation de l'instruction primaire et aux diverses obligations à la charge des communes, les dépenses de celles-ci tiennent une place importante dans leur budget.

Ces dépenses, obligatoires, et devant toujours figurer en conséquence sur leur budget, se présentent comme suit :

TABLEAU V. — *Dépenses totales pour l'instruction publique.*

Année	Communes Rurales			7 Villes principales		Autres communes urbaines		
	leur nombre	en millions de dinars	% moyen	en millions de dinars	% moyen	leur nombre	en millions de dinars	% moyen
1925	4007	74,7	12,7 %	21,9	3,5 %	474	44,1	7,4 %
1926	4012	79,0	14,0 %	14,2	2,1 %	474	44,6	7,1 %
1927	4037	76,0	13,6 %	21,0	2,6 %	474	44,1	6,0 %
1928	4071	81,7	14,2 %	29,8	3,4 %	479	56,6	7,0 %
1929	4291	92,7	14,5 %	22,7	2,1 %	479	54,0	6,7 %

Lorsqu'on compare ces charges au total des dépenses prévues, on constate une certaine stabilité ; mais comme en réalité les frais provoqués par l'instruction primaire ayant tendance à croître, ne sont que fort peu couverts par des subventions partielles, ce service est alors assuré soit au détriment d'autres ou par le moyen de centimes additionnels spéciaux quand l'aménagement des écoles ne reste pas défectueux, voire mauvais.

Puisque la détermination de ces dépenses n'est pas laissée à la compétence exclusive des communes, ni à leur libre choix, mais qu'elle est basée sur les besoins existants, sous le contrôle de l'administration supérieure, il n'est pas utile de les critiquer. Les communes ne se montrent ici encore que comme intermédiaires chargés surtout de trouver des ressources et d'en évaluer approximativement le montant, jusqu'à un certain point.

Quant aux autres dépenses faites pour l'amélioration du niveau intellectuel de la population, on peut dire qu'elles sont très modestes et même dans certaines communes nulles, celles-ci n'ayant parfois pas assez de ressources pour satisfaire tous leurs besoins, dont certains paraissent plus importants que le développement de l'instruction. Il ne faut donc pas trop exiger de ces communes dans ce domaine. Pour le moment et dans l'attente de l'amélioration de leur situation financière, il faut se contenter des résultats obtenus.

CHAPITRE HUITIEME

L'ASSISTANCE PUBLIQUE

Le problème que nous abordons maintenant, à la fois très intéressant et très compliqué : l'assistance publique dans les communes yougoslaves, apparaît encore plus difficile si nous prenons en considération que les communes visées se trouvent ne pas avoir de ressources suffisantes ni de programme établi, d'assistance aux indigents, ni de cadre de fonctionnaires aptes à cette tâche, laquelle exige non seulement des connaissances approfondies, mais aussi beaucoup de sacrifices personnels, de bonté et de grandeur d'âme. Au lieu de cela, les autorités communales se désintéressent de cette mission, éduquées qu'elles sont souvent dans un esprit bureaucratique qui ne considère les collectivités locales que comme organes subordonnés de l'Etat. Aussi ne remplissent-elles, le plus souvent, leurs devoirs, que d'après les formalités prescrites (1).

L'assistance publique se trouve donc, sous cette influence et celle de la législation actuelle, dans une véritable période d'enfancement.

Le législateur, conscient du devoir de solidarité, désirant soulager la misère sous toutes ses formes et donner

(1) Sur l'assistance publique en général, voir Delille (P.A.) : L'assistance publique, ses moyens d'action ; Bianconi (A.) : L'assistance et les communes ; Montheuil (A.) : L'assistance publique à l'étranger ; Askley (P.) : Le pouvoir central et les pouvoirs locaux (Angleterre, France, Prusse, Etats-Unis).

une satisfaction plus complète à tous ceux qui sont dans la nécessité de recourir à l'assistance, proclama dans l'art. 19 de la loi municipale, le principe de la charité légale.

Le droit à l'assistance y est reconnu de la manière la plus nette : « Les membres de la commune et leur famille, s'ils sont indigents, ont droit à l'assistance en cas de maladie, infirmité et décès ainsi qu'en cas de service militaire, de mobilisation ou de guerre ».

D'après cet article, il ne ressort pas seulement que l'indigent et sa famille ont droit à l'assistance de la commune, mais aussi que les secours qu'ils ont la possibilité d'obtenir ne sont pas des actes gracieux et de charité, mais qu'ils constituent l'accomplissement d'une obligation formelle. Au fond, c'est une sorte d'assurance sociale fondée sur des bases très vastes (1).

Sous la dénomination d'infirmité, on peut englober l'incapacité provoquée par des accidents, comme l'incapacité provenant de la vieillesse.

Mais malheureusement toute l'action du législateur s'est arrêtée là. Il a posé uniquement le principe, sans élaborer les détails et sans prévoir aucune mesure positive. La mise en pratique de ce principe et les moyens de son exécution sont laissés à la discrétion des autorités municipales.

C'est pourquoi, en pratique, ces droits reconnus aux individus sont restés sans sanctions et sans aucune garantie pour leur exécution. Il est prévu tout simplement que les dépenses pour les indigents font partie des dépenses obligatoires et que, par conséquent, l'administration supérieure pourra intervenir en faveur de ces indigents.

(1) Dans ce sens voir Kumanudi (K.) : *Administraciono pravo*, p. 231 (1921)

Ce même principe est reconnu dans l'art. 129 du code civil et dans diverses prescriptions légales antérieures et postérieures à la loi municipale (1), mais cette fois encore sans entrer dans les détails. On a reconnu tout simplement à l'indigent une créance légale contre la société, on a admis le droit à l'existence ; on a trouvé que la charité serait mieux répartie, qu'elle atteindrait toujours l'intéressé. Elle recueillerait des sommes plus fortes grâce à l'impôt, elles contraindrait chacun à subvenir selon ses ressources au soulagement de ses concitoyens, mais c'est tout.

Pour cette raison, la plupart des communes n'ont ni programmes établi, ni point de départ ; chaque commune agit comme elle le peut, le plus souvent ne s'occupant de ce problème que lorsqu'un cas se présente, sans accorder à l'assistance publique toute l'attention qu'elle mérite. Leur activité dans ce sens se réduit à la distribution de secours temporaires ou fixes, sans méthode précise. Ordinairement, ces secours sont seulement distribués aux indigents qui font une demande personnelle à l'aide de la commune.

Par la statistique, nous apprécierons la générosité des municipalités.

TABLEAU VI. — *Dépenses totales pour l'assistance publique.*

Année	Communes Rurales			7 Villes principales		Autres communes urbaines		
	leur nombre	en millions de dinars	% moyen	en millions de dinars	% moyen	leur nombre	en millions de dinars	% moyen
1925	4007	9,1	1,5 %	12,6	2,0 %	474	15,8	2,6 %
1926	4012	9,6	1,7 %	19,3	2,9 %	474	13,8	2,1 %
1927	4037	8,3	1,5 %	26,4	3,3 %	474	14,4	2,0 %
1928	4071	9,8	1,7 %	36,4	4,5 %	479	18,9	2,3 %
1929	4291	11,2	1,7 %	31,6	3,0 %	479	19,9	2,4 %

(1) Surtout dans les arrêts du 12 juin 1847, N° 835 et du 24 nov. 1854, N° 1088.

Pour avoir une idée plus précise de l'organisation du service de l'assistance publique dans les communes, reportons-nous à certains passages de Vassa Lazarevitch, conseiller municipal de Belgrade (1) :

« Tout le travail de la distribution de ce service (l'assistance publique) était confié à un comité qui officiellement s'appelait Section de prévoyance sociale, connu dans le peuple sous le nom de section des pauvres. L'action de ce comité se résume aux travaux suivants :

1°) Il distribue des secours temporaires ou permanents à des indigents qui se présentent personnellement à la mairie. Le secours permanent est accordé sur demande écrite après justification et délibération de la section du conseil municipal dénommée: Section de culture publique.

Le secours temporaire est accordé par le président de la commune, le vice-président et les kmetes. On dépense environ pour les secours permanents de 43 à 45.000 dinars par mois, lesquels sont répartis entre 431 personnes qui obtiennent de 100 à 200 dinars mensuellement. Pour les secours temporaires, 3.000 dinars environ sont dépensés par mois.

2°) Pour les indigents qui jouissent des secours permanents de la commune il y a lieu de prévoir les soins médicaux gratuits ainsi que les médicaments et les frais d'inhumation, l'envoi d'enfants dans les stations balnéaires après examens par une commission médicale : la section accorde dans ce cas un secours de 70 à 80 dinars par jour avec augmentation de 30 dinars si l'enfant est petit et a besoin d'être accompagné ; elle défraie

(1) Voir l'art. Assistance publique dans la commune de Belgrade, du même auteur dans le livre : Belgrade dans le passé et à l'époque contemporaine, p. 157-167 (1927).

les personnes dirigées sur un hôpital pour soins contre la rage.

3°) Chaque année, à Noël, la section habille les enfants indigents qui sont entretenus par la commune. Du reste, tout enfant abandonné est confié par ses soins à l'administration des enfants assistés.

4°) L'hospice des vieillards est placé sous le contrôle de cette section ; il abrite 144 personnes dont 80 hommes ; l'étendue de cet établissement étant insuffisante, il ne peut recevoir tous les postulants.

5° Sous le contrôle de cette section, se trouve aussi un asile communal ; celui des femmes qui existait avant a été supprimé, il ne reste plus que celui des hommes, approvisionné par la commune, mais dont le recrutement des hospitalisés appartient à la bourse du travail. L'état actuel dans lequel se trouve cet asile ne remplit même pas les conditions élémentaires d'hygiène.

Telles sont les tâches qui incombent actuellement à la section de prévoyance sociale de la commune. On constate que la principale était de procurer aux indigents les secours nécessaires sous divers aspects. A cette distribution de secours, s'est bornée presque toute l'activité de cette section, sous une forme rigide, dans un esprit nettement bureaucratique. Malgré son nom de section de prévoyance sociale, elle fait un travail qui n'a que de loin l'aspect d'une assistance publique ».

Dans la plus grande des communes yougoslaves, tel est l'état de développement du service de l'assistance publique, que peut-on espérer de l'activité des autres agglomérations ? S'il est vrai que certaines tendent à une amélioration sensible, ce petit nombre mis à part, les autres se trouvent dans des conditions vraiment dé-

plorables. La charité individuelle reste encore le fait principal et général, alors que la charité officielle n'est qu'une auxiliaire et une exception, régulièrement constituée dans quelques centres seulement, faisant totalement défaut dans les campagnes, ne donnant jamais satisfaction.

En quoi consiste exactement l'assistance publique dans les communes ? Aucun texte ne l'a encore précisément déterminé ; il faut donc trancher cette question pour aboutir à une organisation rationnelle.

L'assistance publique ne doit pas consister dans la distribution de secours à un nombre quelconque d'individus sous des formes variées, comme paraissent le supposer la plupart des municipalités, mais bien à rendre aptes, à gagner leur vie, les personnes dans le dénuelement afin qu'elles deviennent le plus tôt possible des membres productifs de la société. Quelle sera donc l'emploi et l'influence des secours distribués ? telle est la question à étudier, mais que les municipalités se refusent pourtant à envisager.

Enquêter, puis classer et approfondir tous les renseignements relatifs aux demandes émanant d'indigents pour établir un plan d'action productif, voilà ce que les municipalités devraient faire, mais ce dont elles se désintéressent complètement ; elles agissent donc à l'aveuglette.

Les fonctionnaires qui s'occupent — incidemment — des indigents sont généralement peu nombreux et surchargés de travail ; leurs enquêtes, purement professionnelles, tendent à prendre un caractère routinier et rien n'a été fait pour donner à chaque cas particulier cette attention constante et minutieuse qui seule peut

rendre l'assistance toujours efficace ; très rarement cette tâche délicate est confiée à des personnes dignes de la mener à bien. Il est notoire qu'un cerveau lucide, de l'activité, du cœur et des sentiments élevés sont nécessaires pour rendre ce travail fructueux.

Les municipalités ne se préoccupent pas non plus assez de collaborer avec les sociétés privées ayant des buts humanitaires, seul moyen de tendre vers le succès complet ; chacun tire de son côté, les résultats s'en ressentent.

Toutes ces critiques étant écoutées et l'activité communale dirigée en vue d'en tenir compte, il n'en resterait pas moins qu'un grand facteur de réussite ferait encore défaut : l'affectation de ressources plus importantes au budget de l'assistance publique, sinon pas de résultats tangibles pour les communes yougoslaves qui veulent se montrer dignes de la tâche qui leur incombe.

Tout cet exposé peut être résumé d'un mot : dispersion d'efforts. Les diverses manifestations d'activité des organismes locaux dans le sens de l'assistance sont des anneaux épars qui pourraient être facilement assemblés par une volonté supérieure. Dans cette attente, l'indigent est laissé à sa propre responsabilité, et quand, dans les jours de particulière infortune, la commune s'occupe de lui, c'est sous forme d'un acte de charité souvent blessant pour l'amour-propre du malheureux, et non pour payer une dette sociale.

CHAPITRE NEUVIEME

ENCOURAGEMENT A L'AGRICULTURE

Dans un pays agricole comme la Yougoslavie, la prospérité des cultivateurs, et partant, de tout le pays, dépend surtout de la manière de cultiver le sol, donc des connaissances de l'agriculture, de l'emploi des méthodes les plus perfectionnées d'exploitation ; pour que l'on puisse obtenir du sol le maximum de rendement, il faut instruire le paysan et ainsi, élever le niveau général de la population rurale.

Créer des cours spéciaux d'agriculture, des champs d'expériences, des pépinières, des expositions agricoles, fonder des sociétés d'agriculteurs, procurer des semences sélectionnées, accorder des subventions, vulgariser l'emploi des meilleurs outils agricoles, récompenser les efforts, voilà une partie essentielle d'un programme agricole bien compris auquel tout le monde doit participer : agriculteurs, municipalités, Etat.

Toutefois, l'effort financier doit être proportionné aux ressources, aussi est-ce l'Etat que nous invitons surtout à agir en prenant l'initiative des mesures opportunes et en se montrant l'animateur principal ; les autres collectivités s'efforçant de l'aider, et parmi elles, les municipalités, en toute conscience, sans crainte des sacrifices nécessaires.

Comme la plupart des communes sont actuellement très gênées financièrement, on ne peut leur demander des sacrifices démesurés. Collaborer le plus étroitement possible en fonction de leurs possibilités budgétaires permettrait de très sensibles progrès.

La Yougoslavie est un pays dont 70 % de la population est agricole, et pourtant, ses communes ont presque toutes négligé le perfectionnement des méthodes agricoles et l'encouragement à l'élevage et à la culture. Elles s'occupent incidemment de ces questions dans la mesure de l'intérêt et de la bonne volonté de leurs édiles. Pourtant le sort du pays tient, en majeure partie, au développement de l'agriculture.

Le tableau ci-dessous montre la faiblesse des efforts dans ce sens :

TABLEAU VII. — *Dépenses totales pour l'encouragement à l'agriculture.*

Année	Communes Rurales			7 Villes principales		Autres communes urbaines		
	leur nombre	en millions de dinars	% moyen	en millions de dinars	% moyen	leur nombre	en millions de dinars	% moyen
1925	4007	12,5	2,1 %	2,2	0,4 %	474	7,4	1,3 %
1926	4012	11,7	2,0 %	2,3	0,3 %	474	9,5	1,5 %
1927	4037	12,4	2,2 %	2,2	0,3 %	474	7,8	1,0 %
1928	4071	15,3	2,6 %	3,1	0,3 %	479	9,0	1,1 %
1929	4291	17,6	2,7 %	2,2	0,2 %	479	10,3	1,3 %

Quelle activité et quel succès peut-on attendre d'une commune rurale qui ne dépense que 2 1/2 % environ de son budget pour le perfectionnement de son agriculture et de son élevage, bien que 100 % de sa population soit agricole et alors que cette même commune emploie plus de la moitié de son budget à l'entretien de l'administration communale ?

Une anomalie plus grande est certainement difficile à trouver. L'incompréhension des intérêts collectifs et la gestion irrationnelle des affaires communales ne peut s'exprimer mieux que par ce paradoxe. On néglige complètement une question vitale pour une question de second ordre. On sacrifie l'agriculture, donc la prospérité de la commune entière pour l'administration, sans utilité directe.

Nous nous sommes permis de souligner ce fait pour montrer avec quelle psychologie nous avons à compter dans la future organisation administrative et financière des collectivités locales yougoslaves.

Constatant de pareils faits dans les communes rurales, qui devraient considérer l'agriculture comme une chose sacrée et primordiale, on ne reste pas étonné en observant une même négligence dans les communes urbaines. Nous pensons surtout aux bourgs et aux petites villes qui tiennent le milieu entre les villages et les villes de faibles agglomérations dont la quasi totalité de la population est restée malgré tout paysanne.

A fortiori, aucun reproche à faire, à ce sujet aux grandes villes, notamment aux sept villes principales, lesquelles ont à faire face à des besoins urbains plus pressants. Il faut donc se contenter de ce côté des subventions bénévoles affectées au développement et au perfectionnement de l'agriculture que comporte leur budget.

La négligence des communes rurales pour ce qui touche l'agriculture a été soulignée même par le ministre des finances. Dernièrement, le législateur s'est rendu compte aussi que cette question ne peut plus rester à la discrétion des municipalités, pas plus qu'à l'ini-

tiative privée, car, malgré l'existence d'un nombre suffisant de lois adéquates, on n'a jamais obtenu que des résultats apparents. Comme les communes s'excusent toujours de leur impécuniosité, le législateur a organisé dernièrement ce service sur une nouvelle base pour couper court à cette forme d'inertie, quant à l'agriculture.

La loi du 6 septembre 1930 a créé des fonds agricoles ; d'après cette nouvelle loi, chaque commune est obligée de porter à son budget agricole : 1°) la moitié des revenus des pédigrées ; 2°) le revenu net du pâturage communal ; 3°) le revenu net des pépinières communales ; 4°) le produit des taxes sur la mouture du froment dans les moulins de la commune ; 5°) au moins 10 % de la somme totale des dépenses budgétaires (non comprises celles prévues pour certains travaux publics) ; 6°) d'autres ressources consacrées bénévolement à l'agriculture.

Les communes ayant moins de 30 % de leur population dans l'agriculture sont libérées de ces obligations. Pour celles ayant de 30 à 50 % de la population se livrant à l'agriculture, les représentants du pouvoir central, d'accord avec les autorités communales, décident du pourcentage qui doit être inférieur à 10 %. Pour toutes les autres communes le pourcentage obligatoire doit être de 10 % en plus des revenus (1° à 4° inclus) ci-dessus signalés.

Exceptionnellement, si les communes sont très pauvres ou en cas de gêne passagère, ce pourcentage peut être diminué.

Tous les fonds doivent être versés à la Banque agricole privilégiée, placée sous le contrôle de l'Etat ; les

municipalités ne peuvent en disposer que dans les cas prévus par la loi et dans des buis déterminés.

Grâce aux fonds agricoles des organismes locaux, gérés en commun avec les fonds agricoles des autres collectivités locales et ceux de l'Etat, et à leur emploi judicieux sous un contrôle prévu par la loi, il y a beaucoup de chances pour que la situation s'améliore, que l'on voit l'activité des communes yougoslaves augmentée et que des résultats sensibles soient enregistrés. L'Etat et les communes en bénéficieront puisqu'ils seront l'émanation de contribuables plus forts, donc disposés à faire de plus grands sacrifices tout en vivant dans un plus grand bien-être.

CHAPITRE DIXIEME

VUE D'ENSEMBLE SUR LES DEPENSES COMMUNALES ET LEUR REORGANISATION

Un des facteurs essentiels qui découle de l'étude des dépenses communales est l'obligation d'un très grand nombre de ces dépenses du fait qu'elles sont imposées d'une manière arbitraire par les autorités supérieures et ce, sans possibilité de recours de la part des communes, alors que ces dernières devraient pouvoir donner leur consentement et en déterminer la valeur. Au contraire, dans la plupart des cas, les autorités locales ne se prononcent ni sur l'utilité, ni sur l'opportunité de ses dépenses. Elles ne participent même pas, parfois, à l'organisation des services publics, mais reçoivent simplement des ordres ou l'avertissement du montant des charges qui leur incombent.

La commune cesse donc d'être libre de l'emploi de ses ressources et de son budget ; elle se transforme au contraire en mineure incapable dont les tuteurs gaspillent la richesse au lieu de la protéger ; c'est une pupille qui voit ses biens sacrifiés à l'Etat.

Il suffit qu'on fasse une certaine *décentralisation*, qu'on localise un service public, ce qui est très courant en pratique, pour que l'Etat abusant de son pouvoir puisse exiger des communes des sacrifices pécuniaires,

même si ce service ne les concerne pas directement ou ne les intéresse point, même si elles ne participent pas à son organisation ni à sa gestion. Comme le dit M. Barthélémy, à propos des finances locales françaises, cette augmentation des dépenses obligatoires « absorbe les ressources et supprime ainsi les éléments les plus précieux de la vie des localités ; elle contraint, en outre, les conseils municipaux à recourir, pour les dépenses facultatives, aux ressources extraordinaires, ce qui suffit pour mettre dans la main du préfet le budget, et par là, toute l'administration de la commune ». (1)

Ces énormes majorations de dépenses ont mis les autorités locales dans un embarras d'autant plus grand que le système fiscal est d'une médiocre élasticité, et que d'autre part, l'Etat a mis tout d'abord peu d'empressement à venir en aide aux budgets locaux par la création de nouvelles sources de recettes. Absorbé par le souci de ses propres besoins, il a d'abord songé à y pourvoir. Pour faire face à ses énormes dépenses « l'Etat a dû faire flèche de tout bois » (2). Avec une ingéniosité inouïe, il s'est emparé de tous les revenus possibles pour les frapper d'un impôt à son profit, mais au grand dam des communes, auxquelles il n'est resté que fort peu pour établir de nouveaux impôts spéciaux. Une rivalité aigüe entre la fiscalité d'Etat et celle qui est locale a même existé. Cette rivalité a eu la même évolution qu'en France, et à ce propos M. Allix s'exprime ainsi : « La fiscalité d'Etat et la fiscalité locale sont en concurrence, et dans cette lutte de plus en plus âpre, à mesure que

(1) Barthélémy, *op. cit.* p. 135.

(2) Bonnard (R.) : Les finances locales et la réforme des impôts locaux 1921. p. 33 (*Revue de Science et de législation financière*, avril-mai-juin).

l'Etat voit s'aggraver ses difficultés financières, il est facile de prévoir qui gardera l'avantage ». (1)

Pour cette raison, comme l'observe G. Lecarpentier, « mettre en équilibre les budgets des départements et ceux des communes est relativement beaucoup plus difficile que d'équilibrer le budget d'Etat lui-même » (2). Les communes yougoslaves se sont rendu compte aussi de ces difficultés et de la complexité du problème et en se voyant dans l'impossibilité de le résoudre seules, pour parer quand même à ces inconvénients, elles ont trouvé une solution provisoire.

Comme toutes ces obligations sont plus ou moins prescrites par des lois spéciales, les dépenses que provoque leur satisfaction étant considérées comme obligatoires, doivent figurer dans les budgets locaux, sinon elles y seraient inscrites d'office. Pour remplir les formalités exigées, ces communes les font figurer aux postes correspondants du budget, mais avec des sommes si minimes — n'ayant pas assez de ressources pour leur satisfaction complète, — que ces obligations restent presque toujours lettres mortes, figurent seulement pour ordre dans les budgets. Ainsi toutes les formalités exigées sont remplies, toutes les dépenses obligatoires énumérées et prévues, mais lorsqu'on évalue les sommes correspondantes accordées, on s'aperçoit de leur insuffisance pour un fonctionnement normal des services intéressés.

En faisant une récapitulation globale de toutes les dépenses que nous avons étudiées, nous constatons que, même la répartition de ces modestes revenus n'est pas

(1) Allix (E.) : La réforme des impôts locaux, p. 456 ; Revue politique et parlementaire 1920, t. 105.

(2) Lecarpentier (G.) : Le problème des finances locales en France, p. 26, (1932).

rationnelle : les sommes destinées à certaines dépenses n'étant pas réparties conformément aux buts et aux exigences d'une bonne gestion financière.

Rappelons l'exagération des frais d'administration notamment pour les communes rurales, pour insister encore pour que ces dépenses diminuent le plus tôt possible puisqu'elles sont irrationnelles.

L'Etat tend à surcharger les budgets locaux à son profit, avons-nous montré, et l'une de ces dépenses contestables intéresse la sécurité publique. Les dépenses de sous-préfecture et de gendarmerie notamment sont supportées de mauvais gré, surtout depuis la dernière réorganisation qui a accru sensiblement les dépenses.

Les frais pour l'entretien et la construction des chemins vicinaux ne sont que relativement suffisants. Quoique la bonne voirie soit très utile, il ne faut pas exiger des communes l'impossible pourtant, dans l'état actuel de leurs finances, celles-là ont montré, dans ce domaine, des résultats moyens.

Les sommes affectées au service sanitaire sont partout trop faibles ; la cause essentielle en est dans l'insuffisance de ressources, mais le manque d'initiative et de capacité des autorités locales n'est pas sans action, tout comme l'indifférence de l'opinion publique. Du moins, si les organes supérieurs compétents se montraient plus attentifs et plus actifs, ces dépenses deviendraient plus importantes et les résultats obtenus seraient plus sensibles.

Les dépenses pour l'instruction publique englobent une somme assez importante des budgets locaux, pourtant les besoins de ce service sont loin d'être entièrement satisfaits. Beaucoup d'écoles restent à construire,

d'autres sont nettement inconfortables ; il s'en suit que l'Etat devrait prendre en mains la direction complète de l'enseignement et se charger presque exclusivement des frais ad hoc. Dans l'ensemble la situation est médiocre.

La satisfaction des besoins de l'assistance publique est une des plus incomplètes ; les communes laissent l'impression, non seulement de considérer ce problème comme tout à fait secondaire, mais aussi comme étant sans aucune importance. Pourtant, plus de compréhension, d'attention et d'empressement de la part des communes, malgré leur embarras pécuniaire, permettrait de donner aux indigents une aide manifeste, alors que ceux-ci restent à la merci des collectivités ou des gens généreux.

Du point de vue agricole, la Yougoslavie doit attendre une sensible amélioration de la nouvelle loi, laquelle apporte une aide précieuse aux communes rurales, et celles-ci, espérons-le, apporteront à l'encouragement agricole toute l'activité désirable.

Dans toutes ces dépenses on remarque un fait caractéristique : les sommes accordées par les communes sont plus importantes si elles sont destinées aux postes sous le contrôle particulier du pouvoir central, alors que celles des postes budgétaires qui intéressent moins le législateur sont bien plus faibles, voire insuffisantes.

On remarque, d'autre part, que les dépenses facultatives n'apparaissent presque pas dans les communes rurales, tandis que dans les communes urbaines elles n'existent que dans des limites restreintes. Ces dernières communes ne font d'efforts que sous la volonté expresse du législateur et sous la poussée de l'opinion publique

ou des besoins impérieux issus de la transformation d'après-guerre. Tout cela, naturellement, n'existe que dans les limites de leurs modestes ressources.

Le législateur, pourtant n'a pas complètement prévu, nous semble-t-il, la situation gênante, dans laquelle il a mis les communes par ses interventions, puisqu'il continue de surcharger leurs budgets pour alléger le sien. Non seulement il impose de nouvelles charges, mais il omet de donner les moyens de les satisfaire par des ressources supplémentaires.

A la plupart des communes, il ne reste donc comme moyen de parfaire leurs ressources que les centimes additionnels, basés ces temps derniers sur des lois fiscales ne répondant plus aux exigences actuelles, et quelques maigres revenus d'entreprises et biens communaux ou diverses taxes et droits d'octroi. Quant aux communes pauvres et trop surchargées, l'Etat leur accorde de modiques subventions et borne là son aide. Jamais il ne s'est décidé à leur accorder de nouvelles recettes fiscales qui leur auraient permis de mieux accomplir leur devoir par suite d'une plus grande aisance. C'est en vain qu'elles s'efforcent d'atteindre ce but.

Le remède unique consiste à suivre le conseil de Wagner à propos d'une situation semblable : « A l'amélioration de cette situation il y a une condition préalable : des réformes financières et particulièrement des réformes fiscales. Ou bien elles permettraient à l'Etat de ne plus rejeter ainsi des charges de l'Etat sur les corps administratifs autonomes, ou bien le développement indépendant de leur économie de recettes permettrait à ces corps d'augmenter leur capacité productive et les

rendrait plus capables de contribuer aux frais du cercle d'action qui leur est cédé (1).

Si l'on procédait généralement de la sorte, chaque corps public intéressé supporterait la charge financière qui lui revient. L'Etat qui constitue le cercle le plus grand d'intérêts publics communs et de corps normalement les plus productifs, ne pourrait plus sans doute, décharger son budget aux dépens des corps administratifs autonomes, mais il devrait rechercher les voies et moyens appropriés. Ces corps, n'étant plus opprimés pourraient mieux remplir les tâches qui leur sont dévolues, et ce ne serait, parfois, que dans ce seul cas qu'ils pourraient y parvenir.

De là découle la nécessité primordiale d'établir une répartition nouvelle, claire et précise, des dépenses et des recettes entre l'Etat et les collectivités locales. « Il faut que chacune de ces personnes morales se pénètre de cette idée que désormais elle ne peut compter que sur elle-même. C'est la meilleure garantie d'une bonne administration financière ». (2)

Pour atteindre ce but, nous devons adopter la proposition de M. Girault pour la réforme des finances locales françaises : « Mais cela suppose une revision de toutes les lois qui ont entraîné l'enchevêtrement du budget de l'Etat et des budgets locaux, qu'il s'agisse de chemins vicinaux, de constructions scolaires ou d'assistance obligatoire, qu'il s'agisse de subventions ou de fonds de secours. Travail minutieux mais nécessaire. Les choses en sont arrivées à un tel point de complication qu'il est impossible d'opérer une réforme utile si on ne reprend

(1) Wagner (A.) : *Traité de la science des finances*, p. 132 et suiv. (1909).

(2) Girault (A.) : *La réforme des budgets départementaux et communaux* ; *L'Economiste français*, t. I, p. 329 (1921).

pas la construction par la base en faisant table rase. En procédant autrement, on ne peut qu'aggraver le mal ».
(1).

Il existe encore d'autres défauts ou imperfections dans la gestion des affaires communales et dans la valeur morale ou intellectuelle des autorités locales, dont nous avons déjà parlé. L'habitude qui avait été prise après-guerre de dépenser sans compter n'a pas disparu. Les autorités budgétaires locales n'ont pas échappé à la contagion, et il n'est pas trop fort de dire qu'elles sont atteintes d'une véritable inconscience financière.

Sous prétexte de l'augmentation des besoins d'après-guerre et de la cherté de la vie, les nombres ne comptent presque plus ; chacun veut se signaler par de grandes œuvres, les unes d'un intérêt public réel, les autres de pure ostentation. Ce zèle est louable en principe, mais il conduit souvent à des entreprises exagérées. Il faut absolument réagir de la façon la plus énergique contre ce fâcheux état d'esprit, car le contribuable commence à être à bout de souffle.

Tous ces faits pourront cependant être corrigés ou supprimés facilement, si l'Etat se décide à faire une nouvelle répartition des charges, plus équitables, entre lui et les communes, et à réformer les finances locales sur de nouvelles bases, lesquelles fourniront aux communes des ressources plus abondantes et plus élastiques avec la stabilité nécessaire. Tant que cette modification n'aura pas lieu, on ne peut espérer obtenir une activité plus grande des communes yougoslaves, celles-ci ne peuvent que végéter et réduire leurs fonctions à leur plus simple expression, sans parvenir, naturellement, à être la cellule la plus vivante de notre organisme administratif.

(1) Girault (A.), op. cit. p. 329.

LIVRE III

Ressources Communales

CHAPITRE PREMIER

LE SYSTEME FISCAL DES COMMUNES YOUGOSLAVES

« Le régime des finances locales, comme l'observe M. Allix est en étroite connexité avec l'organisation administrative d'un pays. Il dépend d'abord du degré plus ou moins grand de centralisation qui y existe, de la mesure dans laquelle l'Etat exerce *la tutelle administrative* à l'égard des groupements inférieurs et de la façon variable dont les dépenses publiques sont réparties entre les services locaux » (1)

« Ce régime dépend en outre de la manière dont sont établies les divisions administratives locales. Si la commune en constitue partout la base, par contre, les divisions supérieures, comté, province, cercle, département ont un caractère et des attributions éminemment variables, selon les pays » (2).

Mais partout, quelque régime financier qu'on ait institué, quelque organisation qu'on ait donnée aux collectivités locales, on remarque un fait très caractéristique : l'Etat pour faire face à ses dépenses dispose des ressources fiscales les plus variées, et il est libre d'augmenter, dans la mesure qui lui convient, les tarifs fiscaux et de modifier à tout instant l'assiette de sa fiscalité. Les collectivités locales, au contraire, se trouvent dans des

(1) Allix (E.) : *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française*, p. 891 (1927).

(2) Allix (E.), *op. cit.* p. 892.

conditions tout à fait autres et ne jouissent, en matière fiscale, que d'une capacité limitée et seulement des droits que leur a délégués l'Etat.

Or, pour un double motif, l'Etat a dû limiter assez étroitement à cet égard leur champ d'action ; d'abord, pour empêcher que ses finances personnelles soient compromises par l'abus que les autres organismes locaux pourraient faire de leurs pouvoirs fiscaux, si ceux-ci s'étendaient à un trop grand nombre d'éléments imposables, et d'autre part, parce que le champ d'action des collectivités locales est naturellement limité, en matière fiscale, aux éléments imposables de leur circonscription.

Pour cette raison, le point de vue auquel on s'est placé dans la plupart des pays, est celui de limiter les pouvoirs locaux dans leur droit de taxation ou dans le choix de la matière imposable. « Ce contrôle de l'Etat, comme le signale Paul Leroy-Beaulieu (1) est au plus haut degré justifié et utile. Il importe à l'Etat qui représente la nation tout entière dans ses intérêts généraux, qui, en outre, a plus de lumière, plus d'impartialité, plus de prévoyance, il lui importe, dis-je de veiller à ce qu'aucune partie du territoire ne soit si épuisées par les impôts locaux qu'elle ne puisse plus supporter sa part des charges nationales ».

En considérant dans l'ensemble l'organisation des divers régimes financiers locaux, on constate que, en droit positif, c'est l'une ou l'autre des deux solutions suivantes qui a été adoptée : ou l'ensemble des impôts indirects *stricto sensu* (2), les impôts d'enregistrement et de timbre et les droits de douane sont attribués à l'Etat,

(1) Leroy-Beaulieu (P.) : Traité de la science des finances, t. I, p. 386 (8^e éd.).

(2) Impôts de consommation ou defabrication ainsi que les succédanés.

les impôts directs étant abandonnés aux divers organismes locaux, ou au contraire, les ressources fiscales de ces organismes constituent un supplément aux impôts de l'Etat et aux taxes que la loi détermine et énumère.

Autrement dit, le système fiscal des collectivités locales peut être plus ou moins indépendant du système fiscal d'Etat ; ou bien, au contraire il peut être étroitement lié au système fiscal de l'Etat.

La première solution est généralement celle qu'ont adoptée les pays fédéraux et la seconde, celle qui prévaut dans les Etats centralisés.

Si on cesse maintenant d'envisager les organismes locaux dans leur ensemble et qu'on ne prenne en considération que les communes, « on n'aperçoit guère, comme le fait remarquer M. Allix (1), que trois moyens de constituer des ressources fiscales pour les groupements locaux : ou bien les doter d'un système de taxes et d'impôts locaux spéciaux et indépendants des impôts d'Etat, ou bien les faire participer aux impôts d'Etat, soit en abandonnant à chaque localité une part de l'impôt d'Etat qui y est perçu, soit en formant avec une fraction de l'impôt d'Etat un fonds commun qui sera réparti entre les budgets locaux suivant des bases diverses — ou bien laisser les groupements locaux voter des suppléments aux impôts d'Etat sous forme de centimes additionnels ».

La pratique qui ne peut pas s'inspirer de ces considérations théoriques mais qui est obligée de tenir compte des faits concrets et des possibilités d'application, réalise, en général, un compromis entre les procédés. C'est pourquoi aucune de ces méthodes n'apparaît comme

(1) Allix (E.) : La réforme des impôts locaux, p. 458, Revue politique et parlementaire 1920, t. 105.

susceptible d'un emploi exclusif. Souvent plusieurs de celles-ci sont employées simultanément ; de fort diverses dérogations sont faites et de temps à autre, des procédés tout à fait spéciaux sont même employés. Néanmoins l'une ou l'autre tendra à prédominer dans le régime des finances locales des divers pays.

En pratique, nous constatons fréquemment, comme le dit Paul Dubois (1) que « chaque budget communal est un petit musée fiscal à sa façon, qui contient souvent beaucoup de choses des époques antérieures, en plus des créations contemporaines, qui, par leurs qualités ne dépassent pas toujours les premiers ».

En Yougoslavie, comme dans la plupart des autres pays, le système fiscal des organismes locaux est le résultat de leur évolution historique politique et administrative que nous avons exposée en montrant les liens étroits qui ont uni les communes à l'Etat.

L'esprit qui a animé le législateur est le même que celui qui a guidé le législateur révolutionnaire français et qu'on pourra symboliser dans la phrase de Thouret, rapporteur de la loi sur les départements français : « L'Etat est un, les départements ne sont que des fractions d'un même tout ». Cette déclaration valait également pour les collectivités locales yougoslaves, qui n'étaient aussi, dans l'esprit du législateur, que les sections d'un même tout.

De ce principe, tout à la fois politique et administratif on avait tiré immédiatement la conclusion logique en matière fiscale, que les finances communales doivent être basées sur les finances d'Etat et étroitement liées à son système fiscal.

(1) Dubois (P.) : *Essais sur les finances locales*, p. 149.

C'est pourquoi les communes yougoslaves ont pour principales ressources des centimes additionnels qui servent de base à l'organisation financière locale. Les impôts locaux se présentent sous forme de centimes additionnels, votés en plus ou moins grand nombre par les assemblées locales, et qui s'ajoutent au principal des contributions perçues pour le compte de l'Etat.

A part ce facteur décisif, d'autres considérations d'ordre théorique et pratique étaient aussi invoquées et ont poussé le législateur à adopter cette solution.

La méthode des centimes additionnels résout, pour les communes, le problème fiscal de la façon la plus simple, en mettant à leur disposition, pour ainsi dire, « des impôts tout faits » (1). D'autre part, elle leur fournit des produits d'un rendement aussi assuré et aussi faciles à connaître que celui des impôts d'Etat. Ensuite elle les fait profiter de l'administration de l'Etat pour l'assiette des centimes qui accompagnent le principal élevé par l'Etat, d'où économie de frais.

A côté de ces centimes additionnels, nous retrouvons encore diverses impositions locales qui devaient servir de complément et procurer plus d'élasticité aux finances communales.

D'habitude, toutes ces impositions, autres que les centimes additionnels sont connues sous la dénomination de « taxes » ; bien que parmi elles il y en ait qui soient tout à fait des impôts directs locaux. Mais, dans la terminologie courante et officielle, on appelle « taxe » en matière de finances locales, toutes les impositions, autres que les centimes additionnels, quelle que soit leur

(1) Allix (E.) : *Traité élémentaire des finances et de législation financière française*, p. 912.

nature. Le mot « taxe » est donc un synonyme d'imposition. On ne le prend pas avec le sens qu'il reçoit dans le langage technique qui distingue les impôts et les taxes pour qualifier de taxe l'imposition qui correspond à un service rendu.

En plus de ces diverses taxes, au sens large du mot, le législateur a dû, contraint par l'insuffisance des revenus, car ces taxes ne fournissaient qu'un rendement très médiocre, accorder l'autorisation à certaines communes urbaines de percevoir des contributions indirectes en établissant l'octroi (loi du 13 juin 1884).

Plus tard, par la loi du 30 mars 1911 qui a réorganisé les taxes de l'Etat, le législateur est venu apporter aux organismes locaux un supplément de recettes et mettre plus d'ordre en aménageant mieux leurs taxes locales existantes.

Tel est dans son ensemble le système fiscal des communes yougoslaves qui s'est formé successivement, après une évolution lente, par étapes et par fractions. Sans plan détaillé ni décisions prises d'avance, l'édifice fiscal s'est formé de lui-même, d'après les circonstances existantes et les exigences quotidiennes.

D'après l'art. 128 de la loi municipale de 1903, qui est actuellement en vigueur, les ressources de la commune sont les suivantes :

1°) Les revenus et centimes additionnels des années antérieures non encaissées ;

2°) Les économies et les crédits non engagés dans l'année passée ;

3°) Les revenus des biens et droits communaux, l'intérêt des capitaux communaux et tous autres revenus provenant des lois spéciales et règlements, par exemple :

l'octroi, les taxes, les amendes, les recettes des foires, des fermages, etc.

4°) Les revenus des taxes provenant des institutions municipales sanitaires, économiques, intellectuelles et autres.

5°) Les centimes additionnels dans le cas où il est nécessaire qu'ils soient répartis d'après l'impôt direct.

Puisque le législateur a énuméré très succinctement les ressources communales dans cet article 128, et comme cette brièveté a provoqué diverses confusions et incompréhensions de la part des autorités locales, le ministre de l'intérieur a donné en 1905 une interprétation officielle de cet article. Avec plus de précision et de détails il a énuméré les ressources auxquelles ont droit les communes.

Dans la circulaire du ministre de l'intérieur du 7 février 1905 (§ N° 3490) on dit : « Pour qu'on puisse savoir à quels revenus les communes ont droit, d'après la loi, et que les organes compétents puissent prendre des décisions uniformes, en cas de délibérations sur les questions contestées de cette nature, j'ai cru nécessaire d'interpréter cette loi et d'indiquer que les communes, outre les ressources des centimes additionnels, les intérêts de leurs capitaux, les loyers des bâtiments, des terrains et des terres cultivables ont droit aux recettes suivantes :

1°) Droit de patente spéciale sur les boucheries (règl. du 8 oct. 1839).

2°) Taxe d'abattoir (Loi du 19 avril 1890).

3°) Taxe sur les poids et mesures (Loi du 31 janvier 1896).

4°) Licence pour les débitants de boissons et liquoristes (1) (règl. du 6 juin 1840).

(1 et 3) Les communes qui possèdent l'octroi n'ont pas droit à cette imposition.

5°) Taxe sur la coupe des bois (loi du 30 mars 1891).

6°) Taxe de pâturage et de glandée (loi du 30 mars 1891).

7°) Taxe des foires (loi du 1^{er} avril 1902).

8°) Droit de patente spécial sur les magasins ruraux (loi du 25 octobre 1870).

9°) Les taxes suivantes : a) celles conformes à l'art. 23 du code de procédure civile ; b) celles relatives aux § 96, 97, 97 a de la 8^{me} partie de la loi sur les taxes ; c) celles sur les pédigrées ; d) celles sur les chiens ; e) celles sur les concessions tombales ; f) celles pour la légalisation des copies de la liste électorale, d'après l'art. 21 de la loi municipale (1).

10°) Le produit des amendes (N° T, 370 à 372 de la loi des taxes de 1911).

11°) Indemnité pour aménagement des trottoirs (3) (art. 86, loi munic. 1903).

12°) Taxes d'autorisation de vente de café moulu (pour Belgrade exclusivement).

13°) Taxe de parcage (loi du 24 octobre 1839).

14°) Droit de péage (art. 8 de la loi sur les eaux et leurs utilisations).

15°) Taxe de spectacle (N° T, 407 de la loi des taxes de 1911).

16°) Droit de pêche (loi du 24 octobre 1846).

17°) L'octroi.

18°) Enfin, les taxes des voies d'exécution (N° du T. 373 à 378 de la loi des taxes de 1911) ; pour constructions nouvelles (N° du T. 385 à 392) sanitaires (N° T, 380 à 384), et celles du tarif N° 395 à 407 de la loi des taxes de 1911.

(1) Toutes ces taxes sont prévues dans la loi de 1911, dans les tarifs N°s 359 à 369, 336, 337, 339, 349 ; N°s 110 et 379 ; N° 406.

Cette situation a duré pendant toute la période antérieure à la grande guerre. Après celle-ci, l'union s'est faite des différentes régions yougoslaves autrefois placées sous la domination austro-hongroise, avec la Serbie en un seul Etat. Toutes ces régions, avec leur législation particulière, apportèrent une diversité encore plus grande dans le système fiscal des communes. Le centime additionnel est resté cependant la base du régime financier et pour un grand nombre de communes presque l'unique ressource, puisque les autres impositions ne procurent que des recettes insignifiantes. Mais les autres impositions locales accessoires — ont changé de beaucoup l'aspect du système fiscal par suite des traditions différentes, des diverses influences politiques et divers régimes administratifs ; ces impositions locales sont donc devenues très différentes, surtout dans les communes urbaines.

Les événements d'après-guerre et le nombre démesuré de nouveaux besoins sont venus augmenter encore cette diversité et marquer plus nettement ces particularités.

Pour toutes ces raisons, le système fiscal d'une commune à l'époque contemporaine est très hétérogène ; à côté des communes qui ont presque pour unique ressource les centimes additionnels, on trouve des communes avec d'innombrables taxes de toute sorte, dont un certain nombre ne sont que des impôts locaux, et toute une série de différentes impositions.

Pratiquement, on peut faire cependant, parmi ces diverses ressources les distinctions suivantes :

1°) Revenus du domaine communal et intérêts des capitaux communaux.

2°) Revenus des exploitations industrielles et commerciales.

3°) Centimes additionnels.

4°) Taxes locales.

5°) L'octroi.

6°) Ressources d'emprunt.

7°) Produits divers.

Parmi ces diverses recettes communales, nous pouvons distinguer celles qui présentent un caractère permanent de celles qui ne sont que temporaires. Les premières se présentent périodiquement et régulièrement, tandis que les secondes ne sont qu'accidentelles.

Cette division n'est pas prévue expressément dans la loi, mais elle ressort de la technique budgétaire, laquelle considère, d'une manière générale, toutes les ressources annuelles et permanentes qui figurent dans les budgets locaux comme recettes ordinaires de la commune, et toutes les recettes accidentelles et temporaires comme recettes extraordinaires.

En principe, aucune de ces recettes n'est spécialement affectée ou assignée à telle dépense déterminée, toutes les recettes prévues au budget communal servent, quelle que soit leur origine, à équilibrer l'ensemble de ses dépenses.

La doctrine est unanime aussi sur ce point, qu'il s'agisse des finances d'Etat ou de celles des collectivités locales. « La règle de la non-affectation des recettes publiques domine les finances locales comme les finances de l'Etat », déclare notamment M. Jèze (1).

Comme tous les principes, celui de la non-affectation des recettes publiques n'est pas rigoureusement absolu

(1) Jèze (G.) : Cours élémentaire de science des finances, p. 405 (1912).

et souffre, dans les finances communales, d'assez nombreuses exceptions. Par suite de circonstances appréciées ultérieurement, un certain nombre de recettes communales yougoslaves sont spécialement affectées au paiement de certaines dépenses.

Cette affectation résulte de diverses décisions ; elle peut tout d'abord provenir directement de la loi qui assigne telle ou telle affectation à des recettes déterminées. L'affectation peut aussi résulter de la décision d'une autorité administrative à laquelle le législateur a donné compétence à cet effet. Elle peut provenir de la volonté d'un particulier qui accorde une libéralité à une commune à condition que son bienfait soit employé d'une manière déterminée. Enfin, même une simple décision de l'assemblée municipale ou du conseil municipal peut créer, dans certains cas, une affectation spéciale de diverses recettes.

Par cette brève esquisse, nous terminons l'exposé sur l'organisation financière des communes yougoslaves dont nous avons parcouru sommairement les principaux postes du système fiscal. Ce qui résulte de cet état de choses, nous allons le voir dans les prochains chapitres, en analysant les diverses recettes communales que nous venons de noter ?

Nous négligerons les recettes de minime importance ou peu fréquentes pour ne prendre en considération que les principales, qui servent de base à l'édifice fiscal des collectivités locales, qui procurent des ressources abondantes ou occupent une place prépondérante dans les finances communales yougoslaves.

CHAPITRE DEUXIEME

LES REVENUS DU DOMAINE ET DES EXPLOITATIONS INDUSTRIELLES

Les communes, comme l'Etat, peuvent posséder des meubles et des immeubles, il est même très commun qu'elles en possèdent. L'affectation de biens fonciers au service de quelque intérêt local est un fait matériel que l'on retrouve dans les Etats modernes à toutes les époques de leur histoire. La possession indivise de fonds de terre, quelquefois considérables, par des communautés d'habitants est aussi un des phénomènes habituels de notre état social, dans le passé plus encore que dans le présent. De tous temps, les communes ont eu dans presque tous les pays et ont encore dans quelques contrées des biens fonciers considérables, productifs de revenus et capables d'amélioration (1).

Dans tous les pays on distingue deux catégories différentes de domaines des collectivités locales. La première se compose des biens fonciers que les communes possèdent et dont elles permettent gratuitement l'usage aux particuliers, ou dont elles se servent pour le fonctionnement de leurs propres administrations, sans tirer de ces biens un revenu direct qui soit appréciable en ar-

(1) Pour plus de détails sur le domaine public, en général, voir : Leroy-Beaulieu (P.) : *Traité de la science des finances* ; Wagner (A.) : *La science des finances* ; Baakhausen (H.) : *Etude sur la théorie générale du domaine public* ; Mercier-Valenton : *Les biens communaux, leur utilité sociale* (thèse) ; Gibert (C.) : *Du domaine public, du domaine de l'Etat et du domaine municipal* (thèse).

gent. La seconde catégorie comprend au contraire, des biens fonciers qui sont analogues à ceux que possèdent les particuliers et qui sont productifs de revenus.

A l'époque contemporaine, les revenus que donnent les biens fonciers de cette seconde catégorie n'occupent qu'une place très modeste dans l'ensemble des recettes des budgets communaux. Ils varient d'une commune à l'autre et dépendent étroitement de la richesse et de l'étendue de chaque commune.

A part quelques communes, en petit nombre d'ailleurs qui tirent une partie assez notable de leurs recettes budgétaires soit de biens territoriaux, soit d'industries qu'elles exercent, tantôt sous le régime du monopole, tantôt sous le régime de la libre concurrence, ou qui possèdent des rentes sur l'Etat ou d'autres entreprises nationales ; le domaine de la plupart des autres s'est réduit de plus en plus, les richesses se sont amoindries pour des raisons à la fois politiques et économiques.

On a vu d'abord se manifester partout, sous des formes et par des moyens variés, suivant les pays, ce développement presque exaspéré de l'appropriation individuelle du domaine foncier qui accompagne presque toujours les grandes crises politiques et sociales. Après la dernière guerre, même, les Etats ont commencé à s'intéresser à ces mutations et à prendre ouvertement toutes mesures jugées opportunes pour résoudre ce problème d'appropriation individuelle du domaine foncier. Les réformes agraires se sont suivies ; diverses restrictions et la fixation des maxima d'étendues qu'il serait possible de posséder en terre cultivable en ont découlé (1).

(1) Voir Zagorsky : La république des Soviets, t. 1, p. 336 et suiv.

La possession par les communes d'un important domaine productif, par ce fait qu'il procure à celles-là des recettes indépendantes du consentement des contribuables, est peu compatible avec les tendances démocratiques, lesquelles conduisent à placer le gouvernement et les organismes locaux sous le contrôle étroit et direct de la représentation nationale (1).

Au point de vue économique qui considère principalement, si ce n'est uniquement, la production et qui conseille toutes les mesures propres à rendre les propriétés plus productives, il est incontestable qu'il y a un intérêt social à ce que les biens communaux soient divisés. Devenus propriétés privées, répartis entre des mains habiles, les biens communaux produiraient infiniment plus, s'amélioreraient rapidement et augmenteraient la somme des denrées agricoles qui alimentent le pays. Enfin des considérations d'ordre purement financier ont forcé les communes aussi à aliéner leurs biens fonciers. Les gênes financières, l'extension de travaux locaux et diverses autres circonstances ont contraint les municipalités, très souvent à convertir leurs propriétés en argent.

Pour toutes ces raisons, ces revenus ne paraissent pas susceptibles, dans l'actuel état de choses, de fournir un contingent sérieux de ressources nouvelles, et il n'existe pour le moment, aucune possibilité d'extension du domaine foncier local. L'évolution actuelle de la propriété foncière est inclinée dans le sens tout à fait opposé.

La statistique suivante, dont le ministère des finances yougoslaves a commencé, dès 1926, la publication, permet de se faire une idée des revenus que le domaine communal procure ou pourra procurer.

(1) Allix (E.), *op. cit.* p. 385.

TABLEAU VIII. — *Revenus du domaine communal.*

Année	Communes Rurales			7 Villes principales		Autres communes urbaines		
	leur nombre	en millions de dinars	% moyen	en millions de dinars	% moyen	leur nombre	en millions de dinars	% moyen
1925	4007	65,7	11,2 %	23,0	3,7 %	474	57,5	9,6 %
1926	4012	62,5	10,9 %	25,1	3,9 %	474	49,7	7,7 %
1927	4037	62,4	11,2 %	41,9	5,3 %	474	55,8	7,6 %
1928	4071	65,2	11,3 %	32,9	3,8 %	479	54,5	6,7 %
1929	4291	71,9	11,1 %	47,9	4,5 %	479	57,6	7,1 %

Nous remarquons aisément que les revenus du domaine des communes rurales représentent plus de 10 0/0 des recettes des budgets locaux, alors que pour les communes urbaines ordinaires ces revenus n'atteignent que 8 0/0 et pour les sept villes principales seulement 4 0/0 de ces mêmes recettes budgétaires. Ces derniers pourcentages font ressortir davantage l'importance des revenus fonciers dans l'ensemble des ressources locales.

Il ne faudrait pas croire, cependant, que les revenus domaniaux soient appelés à disparaître un jour du nombre des recettes communales ; si le domaine territorial des communes s'est en général restreint, on peut dire que son domaine industriel et commercial tend à s'accroître. En effet, observe M. Allix (1), « si l'ancien domaine ne subsiste plus guère que comme une survivance du passé, on constate dans les états modernes la formation et le développement d'un nouveau domaine foncier industriel et commercial, d'ailleurs très différent de l'ancien par ses caractères ».

Le trait caractéristique qui ressort de l'analyse de ce nouveau domaine, c'est que la commune contemporaine,

(1) Allix (E.), op. cit. p. 386.

dans la formation de ce domaine industriel et commercial, cesse d'être animée par des considérations d'ordre économique, elle ne s'inspire pas essentiellement des idées de bénéfice et de l'accroissement de revenus. Guidée par des considérations d'intérêt public, elle agit comme mandataire de la collectivité et pour des raisons habituellement étrangères à la fiscalité ; son but n'est pas le profit, mais la satisfaction des besoins locaux.

« La conservation même de certains éléments de l'ancien domaine lui est maintenant inspirée, moins pour des raisons d'intérêt financier que pour des raisons d'ordre public », (1)

Malheureusement, comme tous les principes, celui du sacrifice de bénéfices dans la gestion du patrimoine industriel et commercial n'est pas d'une rigueur absolue, et souffre, dans les finances d'après-guerre, d'assez nombreuses exceptions. Par suite de l'insuffisance de revenus et de l'augmentation énorme de nouveaux besoins les communes se sont vues contraintes de ne pas l'appliquer à la lettre, voire à commettre de véritables abus.

En analysant plus minutieusement tout le domaine industriel et commercial des communes yougoslaves, nous constatons qu'à côté des exploitations industrielles et commerciales à buts collectifs, accompagnés de la perception, sur ceux qui en profitent plus que les autres, d'une recette dont le produit est destiné à en couvrir, en tout ou partie, les frais, il existe un nombre assez important d'exploitations industrielles ou commerciales, à but financier, tendant à obtenir des bénéfices aussi élevés que possible et fonctionnant, ou sous le régime juridique du monopole ou sous celui de la libre concur-

(1) Allix (E.), *op. cit.* p. 386.

rence. Entre ces extrêmes se retrouvent souvent des exploitations industrielles et commerciales dans lesquelles le but financier est combiné au but administratif, c'est même le cas le plus fréquent. Ces exploitations fonctionnent pour pourvoir à certains besoins collectifs, mais ont surtout pour but de procurer des revenus à la commune.

Les revenus qui proviennent de ce domaine industriel et commercial sont les suivants :

TABLEAU IX. — *Revenus du domaine industriel et commercial.*

Année	Communes Rurales			7 Villes principales		Autres communes urbaines		
	leur nombre	en millions de dinars	% moyen	en millions de dinars	% moyen	leur nombre	en millions de dinars	% moyen
1925	4007	2,9	0,5 %	255,4	44,2 %	474	53,8	3,0 %
1926	4012	3,1	0,5 %	269,2	44,4 %	474	62,5	3,5 %
1927	4037	6,8	1,2 %	223,9	28,2 %	474	68,6	5,6 %
1928	4071	6,2	1,1 %	240,8	27,7 %	479	87,6	10,8 %
1929	4291	4,9	0,8 %	270,0	25,5 %	479	110,6	13,6 %

Pour les communes rurales ces revenus sont minimes, presque sans importance ; ils ne représentent pas même 1 0/0 en moyenne des budgets locaux, ce qui du reste est très compréhensible, car les communes n'ont pas de dispositions nécessaires pour pouvoir développer une activité féconde dans ce domaine, par suite, notamment, de la faible densité de la population et de leur faible étendue.

Ces mêmes revenus se montent à 10 % des recettes budgétaires pour les villes moyennes et les bourgs. Ce pourcentage a beaucoup de chances de s'accroître encore car les communes urbaines ne sont qu'au début de leurs efforts dans ce sens et auront encore beaucoup à faire pour obtenir des résultats satisfaisants.

Les villes principales apparaissent au contraire sous un aspect tout à fait autre ; ces agglomérations les plus importantes du pays sont des centres économiques, commerciaux et intellectuels qui, depuis la guerre, ont développé une très grande activité que la lecture des statistiques suffit à nous révéler. Le revenu moyen de l'exploitation du domaine industriel et commercial, qui a pris une très grande envergure représente environ 30 % des recettes budgétaires de ces villes.

Toutefois il serait dangereux de s'imaginer que les revenus de ce nouveau domaine qui ont des propensions à croître pourraient permettre, à un moment donné, aux communes de faire face à leurs charges croissantes.

Penser que des communes *capitalistes* seraient capables même de diminuer leurs impôts et éventuellement de réduire leurs dettes, c'est leur accorder une confiance exagérée. Les raisons qui militent en faveur de solutions inverses sont fort bien résumées par M. Bonnard (1) qui s'exprime à propos du domaine industriel et commercial des communes françaises sous cette forme : « Les expériences d'étatisation faites pendant la guerre doivent empêcher désormais les partisans les plus convaincus des régies municipales de fonder sur elles de grands espoirs financiers, car la municipalisation ne vaut pas mieux que l'étatisation. Dans toute gestion industrielle ou commerciale tenue par une administration publique quelconque, on trouve un manque d'intérêt personnel, un esprit bureaucratique, une timidité et une peur des responsabilités, des complications de formalités, enfin, des préventions électorales qui constituent pour

(1) Bonnard (R.) : Les finances locales et la réforme des impôts locaux, p. 25 (Extrait de la Revue de Science et de Législation financière, 1921).

elle des vices irrémédiables ». (1) « L'étatisation, aussi bien que la municipalisation ne sont pas du collectivisme ; elles ne sont que la transformation du capitalisme privé en *capitalisme public* ; Elles gardent les inconvénients du système capitaliste et en perdent tous les avantages ».

Les autorités municipales se sont rendu compte elles-mêmes des inconvénients exposés et pour remédier à cette situation, parer aux défauts de la régie directe, elles ont introduit un nouveau procédé dans l'exploitation de leur domaine industriel et commercial. Cette nouvelle méthode consiste dans la participation des communes aux bénéfices de l'exploitation par des compagnies privées de services d'intérêts généraux. Les communes prennent tout simplement, dans ces entreprises privées des parts qui leur assurent un contrôle plus ou moins large, en même temps qu'une participation aux bénéfices éventuels. Tout le reste est laissé à l'initiative privée : l'organisation ainsi que la gestion.

Avec cette nouvelle forme d'exploitation du domaine industriel et commercial des collectivités locales connue sous le nom d' « économie mixte », on espère obvier aux inconvénients du capitalisme et de l'étatisme. D'abord en éloignant les communes de la gestion directe des entreprises, car les organismes locaux, en effet, n'ont pas d'aptitudes voulues à la direction d'entreprises ; ensuite, en empêchant le capitaliste, qui est poussé à exploiter des entreprises dans un but égoïste, d'agir à l'encontre des intérêts généraux. Enfin en assurant à la communauté sa part légitime dans l'exploitation des richesses

(1) Voir Allix (E.), op. cit. p. 388.

naturelles qui font partie de son patrimoine originaire (1).

Complètement développée, la formule de l'économie mixte, comme l'observe M. Allix (2), conduit à un type d'entreprise à la direction et aux bénéfices duquel participent les organismes locaux, représentant les intérêts généraux de la localité ; les usagers, représentant l'intérêt des consommateurs et le personnel représentant l'intérêt des producteurs.

L'une et l'autre de ces formes subsistent parallèlement dans l'exploitation du domaine industriel et commercial des communes yougoslaves ; la préférence est accordée cependant à la régie directe, malgré ses défauts plus marquants.

Dans un cas comme dans l'autre, que ce soit la première ou la seconde forme qui prédomine dans l'exploitation de ce domaine, le problème de l'accroissement des revenus communaux ne sera pas pour cela résolu. La manière de gérer les entreprises publiques n'est au fond qu'une question d'opportunité et de meilleure organisation des services publics. Aucun de ces deux procédés ne fournira de possibilités aux communes d'accroître sensiblement leurs revenus, car la régie municipale entière, qu'elle soit directe ou non, s'oppose à cette attente.

Avec le développement du domaine industriel et commercial, un plus grand nombre de besoins communs seront satisfaits ; les habitants jouiront de plus d'aisance et de bien-être, mais les finances communales n'augmen-

(1) Voir, pour plus de détails : Bouvier : Les régies municipales ; Nézaud : Le socialisme municipal en France ; Boverax : Le socialisme municipal en Angleterre et ses résultats financiers ; Félix : L'activité économique de la commune ; Mercier : Les exploitations municipales commerciales et industrielles en France (thèse) ; Bourgeois : Des travaux publics communaux ; Francolini : Les régies municipales en droit moderne (thèse).

(2) Allix (E.), op. cit. p. 388.

teront pas leurs recettes et les charges des administrés ne diminueront point. En effet, une très forte objection de principe s'oppose à l'institution des régies municipales comme *source de revenus communaux* (1).

Les exploitations industrielles et commerciales sont instituées presque toujours dans le but de donner satisfaction, à la fois, à certains intérêts individuels et à l'intérêt général et non pas de rendre des services directs aux usagers et bénéficiaires du service, en leur fournissant des prestations individuelles. Elles tendent aussi à procurer indirectement des avantages à tous.

Dans ces conditions, comme l'observe M. Bonnard (2), « il est juste que les usagers et bénéficiaires ne soient pas les seuls à contribuer aux frais du service. La collectivité doit aussi y participer puisqu'elle profite du service. Les prix payés par les usagers et bénéficiaires ne devront pas être tels qu'ils couvrent entièrement le coût de la production. La différence devra être comblée par l'impôt : la collectivité paiera ainsi sa part des frais. Et alors, a fortiori, ne doit-on pas exiger des usagers et bénéficiaires des prix tels que couvrant les frais du service, ils déterminent en plus un bénéfice net ; car la collectivité profiterait en même temps et du service d'une façon gratuite, et, en plus, du bénéfice qu'il procure. Finalement, si l'on peut admettre, à la rigueur, qu'une exploitation industrielle ou commerciale publique couvre ses frais, il paraît excessif, comme contraire à la nature reconnue au service public dans l'Etat moderne, de lui faire produire un bénéfice net et d'augmenter ainsi les ressources d'un patrimoine administratif ».

(1) Voir : Bouvier : Les régies municipales, p. 174 et s. (1910).

(2) Bonnard (R.), op. cit., p. 26 et 27.

Pour le moment, les communes yougoslaves se soucient très peu de ces considérations théoriques du principe exposé qui sont les guides dans l'exploitation de ce domaine, au nom de la justice et de l'équité.

Par suite de la pénurie des ressources, elles n'ont, dans la plupart des cas, que l'unique préoccupation des recettes ; c'est pourquoi les services des communes sont chers habituellement. Dans le calcul de leurs prix doivent, en effet, entrer, non seulement les frais généraux provoqués par le fonctionnement du service, mais aussi ceux inhérents à une régie municipale et enfin un bénéfice net.

CHAPITRE TROISIEME

CENTIMES ADDITIONNELS

Les adjonctions aux impôts directs de l'Etat, sous forme de centimes additionnels, constituent l'élément essentiel du régime financier des communes yougoslaves, elles sont la source de la recette locale la plus importante des collectivités locales.

Par leur nature, les centimes additionnels ne forment pas des impôts d'une catégorie spéciale, ils constituent plutôt un procédé d'imposition fiscale, simple et pratique qui fait bénéficier les communes de toute l'organisation fiscale de l'Etat. Ce procédé assure un recouvrement facile, peu onéreux et régulier. La perception de ces centimes est peu compliquée à organiser. « Les communes n'ont qu'à ouvrir la bourse pour recevoir ce que l'Etat y laisse tomber » (1).

D'après l'art. 128, paragraphe 5 et les art. 131 et 132 de la loi municipale de 1903, les centimes additionnels sont perçus par les communes dans les proportions nécessaires, étudiées, pour couvrir les dépenses communales, au cas où les autres recettes n'y peuvent suffire.

Ces centimes sont calculés sur l'impôt direct de l'Etat, payé par les contribuables. Ils sont perçus, non seulement sur les membres de la commune, mais sur toute

(1) Bonnard (R.), *op. cit.*, p. 35.

personne étrangère à cette commune figurant sur les rôles des impôts directs de la localité ainsi que sur les masses de succession.

L'assiette de l'impôt est fixée par le législateur sans que les autorités municipales aient à intervenir. Leur action et celle de l'assemblée ne peuvent se faire sentir qu'en ce qui concerne le montant des centimes.

Le centime vient en addition du principal de l'impôt, d'où le nom de centime additionnel. Il est perçu sur l'ensemble des impôts directs exposés ci-dessous, établis sur des bases déterminées par la loi de 1884.

- 1°) L'impôt sur les propriétés foncières non bâties ;
- 2°) L'impôt sur les propriétés foncières bâties ;
- 3°) L'impôt sur le revenu des capitaux ;
- 4°) L'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ;
- 5°) L'impôt sur le revenu du travail seul ;
- 6°) L'impôt sur le chiffre d'affaires ;
- 7°) L'impôt de capitation. (1)

Ainsi le partage des charges fiscales entre les différents éléments contributifs n'est pas laissé à l'appréciation des autorités locales. C'est le législateur qui tranche le débat, pour éviter que les habitants de la commune ne se rejettent les uns sur les autres, le fardeau de l'impôt.

On voit donc qu'en ce qui concerne les opérations d'assiette, la commune n'a pas à intervenir. Toute son action se borne à la détermination du montant des centimes additionnels nécessaires à assurer l'équilibre du

(1) La capitation se compose : a) d'un droit fixe égal pour tous les contribuables soumis à cet impôt et qui est de 6 dinars par tête ; d'un droit proportionnel supplémentaire de 5% de la somme totale d'impôts payée par le contribuable.

budget. A cet effet, chaque année, le tribunal municipal compétent pour l'élaboration du budget communal, propose la somme qui devra être prélevée par le procédé des centimes. On établit cette somme en évaluant d'une part toutes les dépenses de l'année à venir prévues au budget, et d'autre part, toutes les prévisions de recettes, provenant de ressources autres que le centime additionnel. Le déficit devra être comblé par le procédé des centimes. Au cas où la somme totale des dépenses égale celle des recettes, autre que les centimes, il est évident que les centimes additionnels sont inutiles. Ensuite, en comparant cette somme avec le montant total des impôts directs de l'Etat dans le périmètre de la commune, on établit un pourcentage destiné au calcul des centimes additionnels payables par chaque contribuable.

Les autorités municipales ne sont d'ailleurs pas libres de voter le montant des centimes additionnels qui leur conviendraient ; il y a des limites imposées par la loi et parfois les représentants de la commune doivent s'entendre avec l'administration supérieure qui approuve leurs délibérations avant qu'elles puissent être mises à exécution. Tout dépend du montant des centimes additionnels.

D'après la loi, le tribunal municipal, d'accord avec le conseil municipal est compétent pour le centime additionnel ne dépassant pas 50 0/0 de l'ensemble des impôts directs. La décision est, dans ce cas, définitive, il n'est besoin ni de l'approbation de l'assemblée municipale ni de celle des autorités supérieures. Si ce maximum fixé par la loi doit être dépassé, le tribunal municipal doit d'abord convoquer l'assemblée municipale qui

délibère sur le montant des centimes et obtenir ensuite l'approbation du ministre des finances.

En cas de désaccord entre l'assemblée et le tribunal municipaux c'est le ministre des finances, qui, sur l'avis du conseil général tranche le conflit.

Après la guerre, par suite des événements exceptionnels et du grand nombre de besoins nouveaux, le législateur s'est vu forcé d'augmenter le maximum de 50 0/0 légal. Des réajustements ont été faits à plusieurs reprises; en dernier lieu, l'art. 52 des douzièmes provisoires d'avril-juillet 1925, l'a porté à 300 0/0 sans l'approbation de l'assemblée municipale; au-dessus le consentement de l'assemblée municipale et l'approbation ministérielle sont exigés.

Après avoir ainsi parcouru l'établissement, l'organisation et la détermination du montant des centimes, il importe maintenant de décrire comment cet impôt était appliqué en pratique et ce qu'on peut en conclure.

La statistique officielle suivante, publiée par le ministre des finances (1) permettra de comparer les chiffres, de noter les défauts et tout ce qui caractérise la technique des centimes additionnels pour faire ensuite les conclusions qui en découlent logiquement :

TABLEAU X. — *Revenus des centimes additionnels.*

Année	Communes rurales					Communes urbaines				
	leur nombre	Somme totale d'impôts directs (principaux)	Somme totale des centimes additionnels	% moyen des centimes additionnels	Revenu dans la somme totale des revenus	leur nombre	Somme totale d'impôts directs (principaux)	Somme totale des centimes additionnels	% moyen des centimes additionnels	Revenu dans la somme totale des revenus (autres communes urbaines)
1925	4 007	61,1	364,0	596 %	56,2 %	474	131,5	166,4	127 %	6,9 %
1926	4 012	63,7	385,5	558 %	55,7 %	474	163,7	174,6	107 %	7,8 %
1927	4 037	63,6	348,8	548 %	50,6 %	474	194,9	176,3	91 %	5,6 %
1928	4 071	61,7	341,2	553 %	57,6 %	479	179,2	168,7	94 %	3,8 %
1929	4 291	61,0	373,8	411 %	58,0 %	479	285,4	208,0	75 %	3,4 %

(1) Pregledi o stanju svih samoupravnih prihoda i rashoda Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca (1926, 1927, 1928, 1929).

Quand on compare, dans les communes rurales, les sommes totales du principal avec les sommes totales des centimes additionnels, on constate tout de suite une grande disproportion entre l'impôt direct d'Etat et les centimes. Au lieu de paraître un pourcentage, s'ajoutant au principal, les centimes additionnels donnent plutôt l'impression d'être la base à laquelle s'ajoutent les impôts directs de l'Etat. La somme totale des centimes est en général supérieure au principal de cinq fois et demie environ. On peut voir aussi que les centimes additionnels représentent en moyenne plus de la moitié de toutes les recettes des communes rurales ! Situation qui s'aggrave d'année en année ! Dans un très grand nombre de communes rurales il représente presque l'unique ressource de revenus, les autres sont si minimes qu'on ne peut les prendre en considération.

Pour se faire une idée exacte de la charge fiscale des contribuables résultant de l'augmentation progressive des centimes, il convient de ne pas prendre brutalement les chiffres, mais d'en corriger la portée en entrant un peu plus dans les détails. En effet, le chiffre des centimes a augmenté d'une façon très inégale, suivant les localités et pour certaines communes, il y a une majoration énorme.

Prenant par exemple l'année 1929, on pouvait compter sur 4291 communes rurales :

128 sans centimes additionnels.

1201 dont les centimes variaient entre 1 et 300 0/0.

638 dont les centimes variaient entre 301 et 500 0/0.

1374 dont les centimes variaient entre 501 et 1.000 %.

817 dont les centimes variaient entre 1.001 et 2.000 %.

Et 133 dont les centimes dépassaient 2000 0/0. (1)

Par suite de la plus grande productivité des impôts directs dans les communes urbaines, le pourcentage moyen des centimes additionnels est de beaucoup inférieur à celui des communes rurales. En général, la somme totale des centimes est inférieure à la somme totale des impôts directs. Le pourcentage moyen des centimes additionnels varie entre 127 0/0 et 75 0/0. Cette différence de pourcentage moyen provient des revenus que procurent les taxes et les exploitations industrielles ou commerciales, ainsi que les octrois qui subsistent dans certaines villes ayant préféré abandonner le bénéfice des centimes pour obtenir celui de l'octroi ; car, d'après le législateur yougoslave, une commune qui institue l'octroi perd son droit aux centimes additionnels.

Cependant, à l'analyse, on remarque dans les communes urbaines le même phénomène que dans les communes rurales ; plusieurs de ces communes ont aussi un pourcentage de centimes supérieur à 2.000 %.

La situation pour 1929 apparaît ainsi :

Sur 486 communes urbaines, il en existait :

68 sans centimes additionnels ;

264 dont les centimes additionnels variaient entre 1 et 300 0/0.

69 dont les centimes additionnels variaient entre 301 et 500 0/0.

62 dont les centimes additionnels variaient entre 501 et 1.000 0/0.

21 dont les centimes additionnels variaient entre 1.001 et 2.000 0/0.

2 dont les centimes additionnels dépassaient 2.000 0/0.

Dans les budgets des sept villes principales, les cen-

(1) Le maximum des centimes est retrouvé dans la commune Levorecka, où il représente 12,830 % ; ensuite la commune Cucka, avec 8.516 % ; Zabljacka avec 6.505 % ; Popovadka, avec 5.000 %, etc.

times additionnels ne représentent que 3,4 0/0 de l'ensemble des recettes, tandis que dans les autres communes urbaines où l'octroi fait défaut, où le domaine industriel et commercial est insuffisamment développé, où les taxes locales sont d'un faible rendement, les centimes additionnels occupent une place plus importante et représentent environ 20 % de la somme totale des recettes.

Aussi les centimes additionnels, pris globalement, apparaissent pour les communes rurales comme une recette primordiale et même l'unique ressource pour un grand nombre d'entre elles.

Dans le budget des communes urbaines, ils sont la recette principale ; cependant à côté d'eux figurent des recettes très importantes aussi : l'octroi, les taxes locales, les revenus du domaine et des exploitations industrielles et commerciales.

Comme nous l'avons remarqué plus haut, les communes, où les centimes sont modérés et parfois même inexistant, sont en minorité. Cette situation provient surtout des différentes sphères législatives et de l'ajustement très lent et partiel des impôts directs d'Etat, aux circonstances d'après-guerre.

Les communes qui possédaient des sources fiscales variées pouvaient puiser leurs revenus un peu partout, elles ne s'adressaient pas uniquement à l'impôt direct d'Etat. Les autres, qui ne possédaient que les centimes demandaient tous leurs revenus à cette source fiscale. Parmi les principaux existaient aussi des différences par suite des systèmes fiscaux légués par l'Autriche, la Hongrie et la Serbie (1) ; tous ces divers principaux restaient sans être

(1) Les impôts directs de la *Croatie, Slavonie et Vojvodina* sont les suivants : 1) L'impôt sur les propriétés foncières non bâties ; 2) l'impôt sur les propriétés foncières bâties ; 3) l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ; 4) l'impôt sur les entreprises soumises à la publicité des comptes ; 5) l'impôt sur les mines ; 6) l'impôt sur l'intérêt des capitaux et sur les

remaniés ni ajustés aux événements d'après-guerre et ne fournissaient que des bases plus ou moins faibles. Certaines régions étaient imposées plus lourdement que les autres, d'où des inégalités dans l'imposition et le montant des centimes.

Au lendemain de la guerre, il fut impossible de réorganiser immédiatement les principaux. Pour parer aux inconvénients, on fit de temps à autre un réajustement des tarifs, mais sans plan bien précis et sans jamais englober l'ensemble des impôts. Le remaniement du système fiscal était fait, de-ci, de là, d'après les événements intérieurs du pays. C'est pourquoi des inégalités ont apparu et certaines classes ne se sont pas vues imposées aussi lourdement que les autres ; ce qui se voit du reste d'après les statistiques des centimes additionnels.

Malgré cette augmentation exagérée des centimes d'après-guerre, les ressources qu'ils procurent ne peuvent suffire à couvrir toutes les dépenses. Même avec des principaux remaniés et corrigés, les centimes ne parviennent pas à fournir des ressources suffisantes aux communes, car les dépenses ont beaucoup plus augmenté que les recettes. La création de ressources nouvelles, au profit des communes apparaît donc comme indispensable. Les centimes ont subi des majorations si fortes qu'il n'est pas possible de les majorer encore. Enfin, tels qu'ils sont généralement, ils ne frappent pas le contribuable en

rentes ; 7) l'impôt général sur le revenu ; 8) l'impôt sur la fortune globale.

Les impôts directs de la *Bosnie et Herzégovine* sont les suivants : 1) l'impôt sur le revenu des propriétés foncières non bâties ; 2) l'impôt sur le revenu des propriétés foncières bâties ; 3) l'impôt sur le capital engagé dans les affaires ; 4) l'impôt sur les mines ; 5) l'impôt sur les métiers ambulants ; 6) l'impôt sur les traitements ; 7) l'impôt sur la vente des boissons.

Les impôts directs de la *Slovénie et Dalmatie* sont les suivants : 1) l'impôt sur les propriétés foncières non bâties ; 2) l'impôt sur les propriétés foncières bâties ; 3) l'impôt sur le capital engagé dans les affaires ; 4) l'impôt sur les entreprises soumises à la publicité des comptes ; 5) l'impôt sur les rentes ; 6) l'impôt sur les traitements ; 7) l'impôt sur les tantièmes.

proportion de ses revenus imposables ; la réorganisation du régime fiscal s'impose donc d'une façon très pressante, aussi bien à cause de la situation des recettes existantes qu'en vue d'en créer de nouvelles.

A part ces conséquences de nature financière, d'autres résultent de cette augmentation générale des centimes additionnels et exigent une modification de la situation actuelle. Elles sont de nature administrative et se rapportent aux autonomies locales et à la libre gestion des affaires intérieures de la commune.

L'accroissement des centimes a provoqué une intervention de plus en plus marquée du pouvoir central dans les finances communales.

Nous avons vu que lorsque le montant des centimes additionnels dépasse un maximum déterminé, la délibération qui intervient est soumise à l'approbation ; or, l'administration supérieure dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour approuver ou repousser les délibérations de ce genre. Elle peut s'immiscer ainsi plus intimement dans la vie intérieure de la commune et la tenir sous sa dépendance. Le non réajustement du système fiscal d'Etat a eu pour effet de rendre cette intervention plus fréquente et le contrôle administratif sur les budgets locaux plus étroit, parce que le montant des centimes dépasse très souvent le maximum fixé.

Cette situation a eu aussi sa répercussion sur la force exécutoire des délibérations municipales concernant par exemple les acquisitions, les gros travaux, etc... votés par les organes municipaux. Ces délibérations sont souvent soumises à l'approbation du pouvoir central parce qu'elles nécessitent le vote des centimes dépassant le

maximum fixé, alors qu'aucune autorisation ne serait nécessaire si le dit maximum n'était pas dépassé.

Ainsi le pouvoir central tient de plus en plus réellement, et presque à sa discrétion, les finances de la commune. Cette augmentation énorme des centimes additionnels autorise une intrusion perpétuelle des fonctionnaires gouvernementaux dans les moindres actes des autorités locales. Cette ingérence quotidienne et tracassière a pour effet d'étouffer dans les localités, l'esprit d'initiative et le sentiment de la responsabilité personnelle. De plus, ces formalités excessives qui entravent la marche régulière de la vie communale, sont une cause de lenteur, d'inertie, et de découragement.

C'est pourquoi la réorganisation radicale du régime des impositions locales apparaît comme une tâche très urgente afin que la crise ne s'aggrave pas davantage et ne rende pas plus difficile encore la vie normale des municipalités. L'Etat en profitera aussi car « il est permis de penser, avec beaucoup de bons esprits, comme le dit M. Bokanowski (1) que les finances de l'Etat, elles-mêmes ne *sauraient être sérieusement assainies*, tant que l'on n'aura pas assis sur des bases solides les budgets départementaux et communaux ».

D'ailleurs, cette fiscalité locale n'a pas besoin seulement d'être réorganisée; mais aussi d'être élargie. Il ne suffit plus de transformer seulement les ressources actuelles des communes yougoslaves, il faut les doter de ressources nouvelles, puisque même en faisant appel jusqu'à l'extrême limite aux centimes additionnels, les communes ne parviennent plus à équilibrer leur budget.

(1) Dans son rapport général sur le budget français pour 1923, au nom de la commission des finances de la Chambre (Chambre N° 4820, p. 91 et s.).

CHAPITRE QUATRIEME

TAXES LOCALES

La commune, vue sous son aspect d'association d'habitants d'une agglomération dans le but de s'administrer eux-mêmes et de pourvoir à la satisfaction des besoins matériels et moraux que fait naître le voisinage, se présente comme un ensemble de divers services que l'Etat et les autorités locales créent, organisent et dont ils assurent le fonctionnement.

Parmi les divers services dont s'occupe la commune nous pouvons distinguer d'une part, ceux qui sont d'intérêt général, d'ordre public, dans lesquels la commune apparaît comme une unité administrative, chargée de pourvoir à la satisfaction de certains intérêts généraux, n'intéressant pas seulement l'ensemble des habitants de la localité, qui trouvent leur intérêt commun dans le fonctionnement de ce service, mais aussi l'Etat entier. Par ailleurs, nous distinguerons les services d'intérêt purement local, d'ordre économique, dans lesquels la collectivité locale n'apparaît que comme un syndicat d'intérêt privé d'ordre économique, ayant pour but de donner satisfaction, aussi complète que possible, à certains besoins communs de la population.

Pour faire face aux dépenses que provoquent les services d'ordre public, assimilables aux services d'Etat, la commune s'adresse à l'impôt proprement dit, réparti

entre les contribuables en fonction de leurs facultés ; tandis que pour la majeure partie des services locaux d'ordre économique, elle a recours aux taxes qui ne sont, en effet, que des impositions représentatives des services rendus par l'administration communale.

Et vraiment, comme l'observe M. Allix, (1) « c'est la méthode la plus équitable parce qu'elle permet de proportionner la contribution de chacun à l'utilité fournie, qui, en raison de sa nature, est facilement évaluable, et de ne l'exiger que de ceux qui en profitent ».

Puisque, en matière communale, les services d'ordre public cèdent en importance aux services d'intérêt privé et que « le budget communal représente plutôt la comptabilité des dépenses utilitaires d'une réunion d'habitants syndiqués que celle des dépenses administratives d'une véritable autorité publique » (2), les taxes occuperont toujours une large place dans les budgets communaux. « Elles représenteront : soit le prix des services monopolisés, soit le prix des services rendus en concurrence avec les particuliers, tantôt elles seront perçues directement par la commune, tantôt par des concessionnaires. Certaines consisteront dans la répartition des dépenses d'un service entre les intéressés, certaines dans le prix de vente d'une fourniture ou d'un service ». (3).

Historiquement, la place qu'ont occupée les taxes dans les finances communales a beaucoup varié. Leur importance était plus ou moins considérable suivant les pays et selon l'importance des services que la commune était

(1) Allix (E.), op. cit. p. 907.

(2) Dubois (P.) : Essais sur les finances locales.

(3) Allix (E.), op. et loc. cit.

chargée de procurer à ses membres, A l'heure actuelle, il subsiste même, d'un pays à l'autre, des différences considérables à cet égard.

Non seulement une grande diversité existe entre les taxes, mais aussi suivant les pays de très grandes confusions sont sensibles entre les taxes et les impôts proprement dits. Le domaine n'est pas très bien délimité et même les limites sont presque impossibles à tracer. La notion de la taxe se confond très souvent avec celle de l'impôt, taxe devient synonyme d'impôt et vice-versa.

Dans presque tous les pays, les taxes locales ont été en général et pendant longtemps, créées sans préoccupation de méthode ni de système. Elles étaient instituées au petit bonheur et leurs tarifs étaient réglés d'après les circonstances momentanées. Aujourd'hui encore, elles continuent souvent à être créées de la même façon, sans plan déterminé ni système préétabli.

Les législations positives sont venues rendre la distinction entre les taxes et les impôts, encore plus difficile à raison de la terminologie très défectueuse dont usent les lois fiscales. (1)

Il n'est pas rare que cette difficulté provoquée par le fait que souvent les deux choses sont réunies dans une même perception effectuée sur les particuliers et qu'il faut faire alors une ventilation souvent très délicate en ce qui taxe et ce qui est impôt.

Ensuite de nombreuses taxes et de nombreux impôts sont assez fréquemment recouvrés d'après les mêmes procédés ; en particulier le timbre, en sorte que, très sou-

(1) V. Allix (E.), ap. cit. p. 907 ; Bonnard (R.) : La réforme des taxes locales, p. 7 (extrait de la revue de Science et de Législation financière, avril-juin 1927).

vent, il n'y a pas de signe extérieur qui fasse apparaître la taxe proprement dite.

Il arrive aussi qu'une taxe proprement dite ait pris avec le temps le caractère d'impôt par suite de l'élévation excessive du taux de la rémunération exigée, de sorte qu'il n'y a plus aucun rapport entre le service rendu et la prestation perçue. Inversement, il se peut qu'un impôt se soit transformé en taxe par suite d'une évolution en sens contraire. (1)

Telles sont quelques-unes des principales raisons qui rendent très difficile la détermination, dans les finances communales yougoslaves comme du reste dans la presque totalité des autres pays, des recettes issues des taxes proprement dites, des recettes provenant de purs impôts.

C'est pourquoi, nous nous trouvons presque dans l'impossibilité de faire une délimitation exacte et complète. Ces circonstances nous obligent à suivre la conception erronée du législateur et de considérer comme *taxe* toute imposition locale qui est estimée ou dénommée comme telle par le législateur, même si elle n'est, d'après sa nature, qu'un impôt local spécial. Autrement on serait obligé de donner une classification des taxes communales tout à fait autre que celle établie par la loi du 30 mars 1911 et d'autres lois spéciales, ce qui ne concorderait pas avec notre manière d'exposer les faits car nous avons pour but de montrer ceux-ci tels qu'ils sont et non tels qu'ils devraient être.

La statistique publiée par le ministère de l'intérieur n'est pas dans cette circonstance utilisable car elle est

(1) Pour une étude générale de la question voir Jèze (G.) : Cours élémentaire des sciences des finances et de législation financière française, p. 330 et suiv ; Wagner (A.) : Traité de la science des finances, t. II, p. 29 et suiv.

établie d'après la conception du législateur et la pratique financière ; aussi dans la colonne « revenus des taxes » ont été marqués non seulement les revenus des taxes elles-mêmes, mais aussi des impôts locaux spéciaux et autres impositions.

Nous avons donc cru nécessaire d'exposer ces quelques remarques préliminaires afin de pouvoir mieux apprécier le régime des taxes locales en Yougoslavie, de pouvoir mieux concevoir le système dans son ensemble et les faits qui seront expliqués par la suite.

Pendant longtemps le régime des taxes communales fut limité à une liste très restreinte des taxes. Il n'était constitué que par quelques lois spéciales dans lesquelles sont prévus accidentellement quelques droits des municipalités leur donnant des possibilités de recevoir certaines taxes, ainsi réparties :

1°) Droit de patente spécial sur les boucheries (rég. du 8 oct. 1839).

2°) Taxe de parcage (loi du 24 oct. 1839).

3°) Licence pour débits de boissons et liquoristes (régl. du 6 juin 1840).

4°) Droit de pêche (l. du 24 oct. 1846).

5°) Droit de patente spécial sur les magasins ruraux (l. du 25 oct. 1870).

6°) Taxe d'abattoir (l. du 19 juin 1890).

7°) Taxe sur les poids et mesures (l. du 31 janv. 1896).

8°) Taxe sur la coupe des bois (l. du 30 mars 1891).

9°) Taxe de pâturage et de glandée (l. du 30 mars 1891).

10°) Taxe sur les foires (l. du 1^{er} avril 1902).

11°) Taxe sur les concessions temporaires dans les cimetières.

12°) Indemnité pour l'aménagement des trottoirs (art. 86 de la loi municipale de 1903).

13°) Diverses taxes accessoires, la plupart de nature administrative (1).

La majorité de ces taxes avaient leur origine dans les époques antérieures et dans les traditions où les mœurs du peuple. Sans plan d'ensemble ni étude préalable, elles étaient instituées par fraction, suivant les circonstances et les besoins du moment. Elles représentaient au début des anneaux isolés qui ont eu de la difficulté à s'enchaîner parfaitement.

A vrai dire, ce n'est qu'à partir de 1911, année de la mise en application de la loi du 30 mars 1911, que les municipalités furent dotées d'un système de taxes locales, au sens propre du mot. Non seulement la liste des taxes que les communes purent percevoir s'allongea sensiblement, mais une classification systématique existe désormais avec toutes explications utiles pour faciliter les recherches dans les lois et la compréhension de la volonté du législateur.

Une division logique des taxes fut d'abord établie ; ensuite diverses taxes furent instituées pour toutes les communes sans distinction ; d'autres, au contraire, furent réservées exclusivement aux communes urbaines et enfin d'autres encore spécialement à la capitale. Pour la plupart d'entre elles, le montant est déterminé par la loi ; la perception en est autorisée de plein droit, exception faite pour une minorité de ces taxes pour lesquelles les conditions spéciales sont exigées. En un mot un système de taxes locales est institué, bien équilibré, pondéré,

(1) Voir Uredba o opstinskim prihodina od 12 spt. 1839 ; Zbornik I, 104 ; idem od 19 juin 1839, Zbornik I, 57 ; Raspis od 7 fév. 1905, Zornik LX, 40.

avec une division précise et logique des taxes, très variées, et enfin, avec beaucoup d'élasticité et d'adaptation aux circonstances.

La section « L » de la loi du 30 mars 1911 qui englobe et prévoit l'organisation de toutes les taxes, de l'Etat aussi bien que locales, est consacrée spécialement aux taxes communales. Elle comprend les numéros du tarif 333 à 407 et divise les taxes communales en 7 groupes suivants :

1°) Taxes générales ; 2°) taxes afférentes aux procès civils ; 3°) taxes afférentes au contentieux pénal ; 4°) taxes des voies d'exécution ; 5°) taxes sanitaires ; 6°) taxes pour constructions nouvelles ; 7°) taxes diverses

En analysant ces taxes nous respecterons cette classification du législateur et les exposerons telles qu'elles sont prévues dans la loi.

Groupe I. — *Taxes générales* (N° T 333 à 358).

Dans ce groupe le législateur énumère les taxes de nature administrative qui représentent l'équivalence des services rendus par l'administration communale. Elles sont au nombre de 25 et elles se rapportent toutes aux opérations administratives des autorités municipales. Une taxe, dont le montant est déterminée par la loi d'après la nature du service est exigée pour chaque demande écrite ou acte de déclaration adressé à la municipalité chaque décision et arrêté des organes municipaux, toute pièce jointe aux demandes écrites, requêtes ou autres actes de déclaration, chaque certificat délivré aux particuliers par les autorités locales. Pour toute légalisation de certificats et documents à l'appui d'une demande d'examen ; pour la confirmation d'un acte d'adoption, la demande de constitution d'un tribunal élu, l'expertise

légale précédant le procès ou l'interrogatoire des témoins avant le jugement, la récusation d'un juge, (si le tribunal est compétent dans ce cas). La taxe est due aussi pour la délivrance de l'acte de transcription, l'admission dans la commune ou pour le départ de celle-ci, en cas de sommation pour non-paiement d'une dette à terme envers la commune.

Groupe II. — *Taxes afférentes aux procès civils* (N° T, 359 à 369).

Le législateur a permis aux communes de ne pas exiger uniquement des compensations pour exécution de leurs fonctions administratives, mais aussi en cas d'exécution de leurs fonctions juridiques, de droit civil comme de droit pénal, et il a énuméré dans ce groupe et le suivant, les catégories et les montants des taxes que les communes doivent percevoir à l'occasion de l'exécution de leurs attributions ci-dessus mentionnées. Ainsi, les communes doivent exiger une taxe pour le papier employé, les citations en justice et les récépissés, taxe proportionnée au montant du procès ; une taxe pour couvrir les frais de procès et de jugement rendu par écrit, puis enfin pour chaque copie de jugement interlocutoire, toute nouvelle demande, tierce intervention ou demande de la défense judiciaire, également pour chaque transaction, renouvellement de procès ou retenue de débiteur en voie de quitter la commune.

Groupe III. — *Taxes afférentes au contentieux pénal*. (N° T, 370 à 372).

Par suite de la compétence très restreinte du tribunal municipal dans le contentieux pénal, il n'existe que trois taxes dans ce groupe, toujours instituées en faveur des communes. D'abord pour chaque instruction et jugement

de contravention, résultat de l'action privée ou publique; ensuite pour chaque instruction et jugement des autres infractions prévues par des lois spéciales, et enfin, pour chaque décision qui transforme la peine de prison en amende.

Groupe IV. — *Taxes des voies d'exécution*. (N° T, 373 à 378).

Puisque la commune se présente aussi, dans la législation yougoslave, comme organe exécutif, elle a droit à des taxes déterminées pour toute opération faite par elle à titre d'organe du pouvoir exécutif. Ces taxes sont légalement exigibles pour une demande de main-levée ou de saisie, une annonce de vente aux enchères, un dressage d'inventaire, une conservation de dépôt ou une exécution des jugements ou décisions.

Groupe V. — *Taxes sanitaires* (N° T, 379 à 384).

Sous la dénomination de taxes sanitaires, le législateur a englobé celles concernant les pédigrées, l'abattage des bestiaux, l'enlèvement des ordures ménagères, le balayage des rues et le contrôle sanitaire de l'alimentation des logements, ateliers et tous autres locaux. Une taxe déterminée par le législateur est payée pour chaque bétail à l'occasion de la délivrance du pédigrée. Elle est perçue en plus de la même taxe d'Etat et dépend de la catégorie d'animaux, quels que soient l'âge et la force de ceux-ci.

En cas de changement de propriétaire, une taxe doit être acquittée aussi au moment de l'inscription du nom du nouveau propriétaire dans le pédigrée.

Le législateur a accordé à toutes les communes, sans aucune différence, le monopole d'abattage du bétail, dans leur périmètre respectif. Aux communes rurales, en plus

de ce monopole est accordé celui de la vente de la viande.

Les municipalités peuvent exploiter ces monopoles soit en régie, soit en les affermant aux particuliers par voie d'adjudication. D'après la prescription du législateur, la durée de cette concession ne peut être inférieure à une année ni supérieure à trois ans. Le montant des taxes que les communes pourront exiger n'est pas déterminé. Il est abandonné à l'estimation des autorités locales, d'après les conditions économiques et les besoins existants de la localité. En tout cas, leurs délibérations ne deviennent définitives qu'après l'approbation du ministre des finances.

En sus de ces monopoles de l'abattage et de la vente de la viande, le législateur a institué en faveur des communes le monopole d'enlèvement des ordures ménagères et du balayage des rues.

Comme droit exclusif, ce monopole appartient à toutes les communes urbaines et, avec un caractère obligatoire, aux grandes villes énumérées à part. Les autres communes urbaines ne sont pas obligées d'organiser ce service, mais elles ne peuvent percevoir de taxes qu'autant que celui-ci est établi.

Ces monopoles peuvent être également exploités ou par régie directe ou par concession, selon la volonté des municipalités. Les mêmes règles sont prescrites, en cas de concession, et le montant de cette taxe doit être fixé de la même manière que dans les cas précédents.

Enfin, les municipalités ont le droit d'exiger une taxe après chaque contrôle sanitaire des subsistances, du logement, si après examen on constate des défauts nuisibles à la santé publique.

Groupe VI. — *Taxes pour constructions nouvelles* (N° T, 385 à 392).

Les taxes qui entrent dans ce groupe sont perçues en cas d'autorisation de bâtir des moulins à eau et des moulins à fouler, en cas de signification d'arrêté d'alignement ou en cas d'expertise par un ingénieur de la commune.

En plus de ces taxes énumérées, le législateur en prévoit encore 5 autres qui sont perçues uniquement à Belgrade. Excepté une qu'on encaisse à l'occasion de l'autorisation pour constructions temporaires, toutes les autres se rapportent aux canalisations de la capitale et sont perçues en cas d'exécution des opérations prévues par la loi.

Groupe VII. — *Taxes diverses* (N° T, 393 à 407).

Dans le dernier groupe le législateur a placé toutes autres taxes auxquelles ont droit les communes. Il s'est contenté de les énumérer tout simplement sans se préoccuper d'en donner aucune classification.

Si nous essayons de mettre un peu de méthode dans la classification d'après les matières qu'elles concernent, nous constatons que ces taxes diverses frappent les matières suivantes :

1°) Bals, concerts, expositions, cinémas, spectacles et tous autres établissements où l'on fait de la musique et où l'on donne des spectacles; 2°) occupation temporaire du sol, des rues, trottoirs et rives; 3°) enseignes simples ou lumineuses, affiches et panneaux-réclames; 4°) fiacres et automobiles; 5°) colportage; 6°) assurance contre l'incendie; 7°) villas.

Puisqu'en se basant sur les objets auxquels elles se réfèrent, on arrive à une plus grande clarté qu'en se ba-

sant sur les numéros du tarif, nous les exposerons de cette manière :

a) *Taxes à payer sur les bals, concerts, expositions, cinémas et autres établissements similaires.*

« Pour l'organisation de bals, d'expositions, de spectacle de cirque, d'acrobatie, de cinéma, de séance de chant, de musique, de prestidigitation ; pour l'exposition de différents chefs-d'œuvre ou raretés, tels que tableaux artistiques, de plastique ou autres curiosités similaires ; pour l'exposition de divers animaux ou ménagerie ; pour la musique et le chant exécutés par des particuliers ou des groupes. » (1). Pour les villes énumérées à part, cette taxe est obligatoire, tandis que pour toutes les autres communes urbaines elle est facultative. Elle pourra être instituée après délibération du conseil municipal et approbation du ministre des finances. Le montant de ces taxes n'est pas déterminé par le législateur, les autorités locales sont libres de fixer le tarif, renouvelable chaque année et approuvable par le ministre des finances.

b) *Taxes pour l'occupation temporaire du sol, des rues, trottoirs et rives :*

Le conseil municipal, au début de chaque année détermine les taxes « pour l'occupation temporaire des trottoirs et rues par les cafés ou autres magasins, comme pour l'occupation des rues par le matériel de construction » (2). Cette taxe est déterminée pour chaque local à usage commercial et pour chaque rue d'après leur importance ; elle est obligatoire pour les villes énumérées spécialement, et facultatives pour les autres. Pour instituer cette taxe et déterminer son montant, la même

(1) N° T, 407.

(2) N° T, 396.

procédure est employée que dans les cas déjà mentionnés.

De même pour « l'occupation des places aux marchés ou autres lieux, en vue de la vente de produits alimentaires » (1), le conseil municipal, au début de l'année, détermine la taxe d'après la place occupée et la qualité des produits.

« Pour l'abordage et l'amarrage des bateaux, radeaux, chaloupes, péniches et tous autres moyens de navigation qui abordent les rives des fleuves pour débarquer ou embarquer marchandises ou voyageurs » (2) le conseil détermine une taxe, pour laquelle la procédure est identique à celle des taxes à cette différence près qu'une approbation du ministre de l'agriculture — qui a des pouvoirs discrétionnaires — est nécessaire.

3°) *Taxes sur les enseignes simples ou lumineuses et la publicité faite soit à l'aide de panneaux-réclames, soit d'affiches.*

La loi permet aux municipalités de percevoir une taxe dont le montant est déterminé par le législateur pour chaque nature d'enseigne. A cet effet tous les magasins et toutes les professions sont divisées en trois catégories : dans la première entrent les ateliers des artisans ; dans la seconde, les cafés, hôtels, magasins, ainsi que les bureaux des professions libérales ; dans la troisième, les banques, assurances et les institutions monétaires. Cette taxe est annuelle et elle est la plus faible pour la première catégorie, plus forte pour la deuxième et la plus importante pour la troisième. Pour les villes énumérées, elle est obligatoire, tandis que pour les autres communes urbaines elle est facultative.

(1) N° T, 397.

(2) N° T, 398.

Une taxe est aussi prévue pour les réclames, affiches, avis et toute autre forme de publicité, obligatoire pour Belgrade et facultative pour les autres communes urbaines.

4°) *Taxe sur les fiacres et automobiles.*

Une taxe est perçue sur chaque voiture servant à l'usage personnel ; le montant en est fixé par la loi et dépend du fait que la voiture est à un ou deux chevaux qu'elle est cabriolet ou fiacre.

Sur chaque automobile à usage personnel, une taxe annuelle et déterminée par la loi est aussi perçue. Il existe enfin une taxe pour permis de stationnement des voitures et automobiles, elle est annuelle et fixée par la loi.

5°) *Taxe sur le colportage et divers autres permis.*

Tout permis de vente ambulante de fruits, limonade, pâtisserie, confiserie et tout article similaire donne lieu à la perception d'une taxe, obligatoire pour les villes énumérées par le législateur et facultative pour les autres communes urbaines.

Le permis d'extraction de la glace des rivières et fleuves, ou du terrain de la commune entraîne le paiement d'une taxe payable par voiture chargée ; cette extraction ne peut être opérée que sur des lieux déterminés par le conseil municipal.

Tout propriétaire de chiens paie, dans l'enceinte d'une ville, une taxe annuelle, obligatoirement à Belgrade, facultativement dans les autres villes si le conseil en a délibéré et a obtenu l'approbation ministérielle.

La capitale possède enfin le monopole de la vente de café moulu ; par adjudication elle cède ce droit aux particuliers, pour une durée de un à trois ans. Les autres

villes ont la faculté d'obtenir ce monopole après demande du conseil municipal et autorisation du ministre des finances.

6°) *Taxe d'incendie.*

Le législateur permet aux communes de prélever un supplément de 10 % sur la somme totale des impôts pour propriétés foncières bâties de leur ressort, en vue de développer le service de défense contre l'incendie. Cette taxe ne pourra toutefois être que dans les communes où le service est organisé ou en voie d'organisation. La recette totale de cette imposition doit être exclusivement employée à l'entretien de postes d'incendie et à l'achat de voitures et matériel de lutte contre l'incendie.

7°) *Taxe sur les villas.*

Toute villa, demeure, située dans la zone périphérique de Belgrade supporte une taxe déterminée d'après sa valeur, son confort, ses dimensions. Cette taxe, spéciale à notre capitale, est fixée par le conseil municipal pour une durée de trois ans, mais ne peut être perçue qu'après approbation du ministre des finances.

Telles sont les modalités de la loi de 1911 qui régit toutes ces taxes, nous en étudierons les conséquences et constaterons alors que la Serbie d'avant-guerre possédait vraiment un système. Presque toutes les taxes se trouvaient concentrées dans la section « L » de la loi du 30 mars 1911, qui englobait la totalité des taxes, de l'Etat comme des collectivités locales. Cette section « L » fut en effet élaborée de telle manière qu'elle put se concevoir comme une loi à part, consacrée spécialement aux communes. A côté de celle-ci, on remarque encore un certain nombre de lois spéciales qui ont toutes leur origine dans les époques antérieures et possèdent des clau-

ses qui permettent aux communes de percevoir des taxes déterminées. N'étant pas en contradiction avec la loi principale, elles sont restées en vigueur plus tard et figurent à ses côtés. C'est ainsi que le principe de concentration de toutes les taxes locales dans une section unique s'est trouvé un peu amoindri, sans aucune répercussion grave, du reste.

En considérant ensuite la section « L » dans son ensemble, nous remarquons que : 1°) le législateur a voulu introduire, dans les limites du possible une division systématique de toutes les taxes locales, d'après un ordre logique ; c'est pourquoi il les a divisées en sept groupes déjà étudiés ; 2°) Il a institué certaines taxes en faveur de toutes les communes et les a déclarées obligatoires ; 3°) Il a créé d'autres taxes uniquement en faveur des communes urbaines énumérées spécialement ; 4°) Il a enfin conçu, en faveur de Belgrade, la possibilité de taxes spéciales, pour son financement à titre de capitale. 5°) Parmi toutes ces taxes, les unes sont instituées à l'usage exclusif des communes, les autres s'ajoutent au contraire aux taxes d'Etat, étant mi-communales, mi-nationales. 6°) Le législateur a déterminé lui-même le montant de presque chaque taxe autorisée, fixant ainsi les maxima d'imposition dont le peuple pourra être surchargé. Pour quelques cas exceptionnels, rendant difficile l'évaluation des services rendus ou dépendant de circonstances locales, il a laissé aux communes une liberté relative, tempérée par la nécessité d'une approbation du ministre des finances. 7°) Enfin, il a accordé au ministre des finances un droit discrétionnaire qui consiste à autoriser l'introduction de taxes déjà prévues dans la loi, sur la demande des conseillers municipaux. En même

temps, il l'a investi du pouvoir de déterminer le montant des taxes, d'accord avec les autorités locales, dans les cas où celui-là n'est pas prévu par la loi.

Ainsi la liste des taxes locales étant fixée d'avance par la loi, les communes pouvaient se mouvoir dans le cadre tracé sans en dépasser les limites ; la règle qu'aucune taxe ne peut être créée et perçue sans une autorisation du Parlement était strictement et rigoureusement appliquée.

Au lendemain de la guerre mondiale, par suite d'événements spéciaux et du besoin pressant d'accroître les recettes locales, le ministre des finances fut donc investi du pouvoir d'augmenter le montant des taxes de la section « L » de la loi de 1911 et même d'autoriser la création de nouvelles.

Cette transmission de nouveaux pouvoirs au ministre des finances, se concevait à la rigueur, par l'état exceptionnel d'après-guerre et avait des raisons d'exister, mais cependant cette transmission de pouvoirs représentait la fin de chaque système des taxes locales ; non tant parce que les communes ont obtenu la possibilité d'élever le montant de leurs tarifs existants, presque à discrétion par suite de l'obtention facile de l'approbation, mais surtout à cause de ce pouvoir discrétionnaire accordé au ministre des finances de permettre l'introduction de taxes tout à fait nouvelles.

Le frein du législateur a cessé d'exister et la gestion financière des communes de se faire, non d'après un système et un plan d'ensemble mais au jour le jour. Les taxes locales nouvelles se sont, dès lors multipliées sans étude préalable sérieuse et ont été perçues par les municipalités qui les ont inventées ou les ont exigées spé-

cialement. Puis les communes ont commencé une véritable concurrence dans l'emploi de ces taxes ; plus une municipalité inventait de taxes, plus elle était considérée comme experte auprès des autres. De ce fait on eut tendance à imposer, par le procédé des taxes, presque toute la vie quotidienne.

C'est pourquoi des constatations et des protestations fréquentes se sont produites. Les communes, pour pouvoir accroître leurs revenus, recherchaient à tout prix à percevoir des taxes, ce qui a même obligé le ministre des finances à intervenir en supprimant certaines d'entre elles, en en diminuant d'autres et en donnant divers ordres à ce sujet.

Ce désordre et cette confusion se sont encore accru grâce à la législation locale des régions libérées qui possédaient des taxes parfois tout à fait différentes de celles susexposées. (1).

Toutes ces circonstances nous empêchent de dresser une liste exacte, précise et claire des taxes locales d'après-guerre en Yougoslavie, car on est presque dans l'impossibilité de le faire, le ministère ne possédant pas le nombre exact de ces taxes et aucune statistique d'ensemble n'existant. Aussi nous bornerons-nous à énumérer les taxes les plus intéressantes qui ne sont pas comprises dans la liste de celles prévues par la loi du 30 mars 1911.

Taxe sur la vente des meubles et immeubles : perçue en complément du droit de mutation pour le compte de l'Etat sur la vente des immeubles.

(1) La loi du 30 mars 1911 était étendue au Monténégro.

Taxe de plus-value ;

Taxe d'habitation : d'après la valeur des locaux d'habitation ou suivant la valeur que les locaux sont susceptibles d'acquérir.

Taxe vicinale ;

Taxe de péage à l'entrée ou à la sortie des communes ;

Taxe de restaurant, perçue sur chaque personne mangeant dans pareil lieu ;

Taxe sur les voyageurs, perçue par nuit dans les hôtels, meublés ou pensions de famille ;

Taxe sur les établissements de nuit ou similaires, perçues après l'heure réglementaire fixée par la police ou en pourcentage sur la recette brute ou par personne ;

Taxe sur les cartes à jouer, sur chaque personne jouant dans les établissements publics ;

Taxe sur les baigneurs des stations thermales ;

Taxe perçue à l'occasion de la transformation de locaux d'habitation en locaux commerciaux.

Taxe sur les permis de port d'arme, en supplément de celle d'Etat ;

Taxe sur les portes et fenêtres donnant sur la rue ;

Taxes sur les gramophones et pianos ;

Taxe sur les canots-automobiles et bateaux ;

Taxe sur les tickets de tramways et autobus, perçue d'habitude sur les exploitations qui ne sont pas en régie communale ;

Taxe sur les commis ; etc...

Ayant ainsi parcouru presque toute l'organisation des taxes locales en Yougoslavie, on constate immédiatement une très grande différence entre les sommes récupérées par les communes rurales et les communes ur-

baines. Alors que les revenus des premières n'atteignent pas plus de 4 % environ de la somme totale des recettes, ils sont de quatre à cinq fois supérieurs dans les secondes. Cela nous prouve que les communes rurales ne pourront jamais bénéficier des taxes locales dans la même proportion que les communes urbaines, ce qui est très important de prendre en considération à l'occasion de la nouvelle réforme des finances locales, et ce qui entraîne par conséquent la nécessité de pourvoir à ce défaut de recettes par d'autres sources de revenus.

Que l'on approfondisse les causes de cette inégalité et l'on se rendra compte qu'elles proviennent surtout de ce que la commune rurale est très petite avec un nombre réduit d'habitants. La vie dans ces milieux est uniforme, calme, sans changement appréciable, avec un nombre réduit de transactions ou autres opérations. Le domaine fiscal y est donc fort restreint et la possibilité d'y appliquer les taxes très réduite. Elles ne jouissent, enfin, que d'une partie des taxes urbaines, soit qu'elles se trouvent privées de certaines par la volonté du législateur, ou dans l'impossibilité de les appliquer

TABLEAU XI. — *Revenus des taxes.*

Année	Communes Rurales			7 Villes principales		Autres communes urbaines		
	leur nombre	en millions de dinars	% moyen	en millions de dinars	% moyen	leur nombre	en millions de dinars	% moyen
1925	4 007	23,6	4,0 %	116,1	18,7 %	474	165,3	27,5 %
1926	4 012	23,2	4,0 %	110,2	17,0 %	474	145,0	22,6 %
1927	4 037	24,5	4,4 %	109,4	13,8 %	474	140,5	19,2 %
1928	4 071	24,2	4,2 %	96,8	11,2 %	479	122,7	15,1 %
1929	4 291	28,0	4,3 %	103,3	9,7 %	479	127,6	15,7 %

Ce sont donc surtout les taxes de nature administrative ou juridiques qui forment la majeure partie de leurs revenus ; la plupart des autres sont presque incon-

nues des communes rurales, voilà pourquoi celles-ci jouissent de revenus très modestes. La statistique confirme du reste ce que nous avançons : (voir la statistique précédente).

Le pourcentage moyen, très faible mais aussi très stable, nous montre à quel point est restreint le domaine des taxes dans l'ensemble des recettes des communes rurales ; celles-ci doivent considérer les taxes locales comme des recettes accessoires.

Un phénomène tout à fait opposé apparaît, dans les communes urbaines où les taxes figurent comme une source de revenus abondants ; d'après le tableau ci-dessus, ces dernières atteignent 20 % de la totalité des recettes en moyenne. Par suite du domaine d'application beaucoup plus étendu et de la grande variété des transactions que facilite la vie plus complexe des villes, les résultats obtenus sont plus manifestes et les recettes beaucoup plus importantes.

D'après cette statistique, les revenus ont tendance à diminuer ; cette tendance indéniable, est la conséquence de circonstances diverses : notons d'abord les années de mauvaise récolte et la crise ; ensuite l'action officielle du ministre des finances qui supprime beaucoup de taxes et ne permet plus la création de nouvelles, alors qu'il réduit le montant des tarifs. Dans le passé, les autorités commettaient, en effet, des abus qu'il fallut bien combattre car la population s'est fatiguée de cette élévation quasi déraisonnable de taxes par des municipalités rapaces. Enfin l'unification de la législation a entraîné, pour des raisons d'uniformité, la suppression de plusieurs taxes locales spéciales.

Toutes ces mesures ont influencé simultanément sur le rendement des recettes locales et leur diminution appa-

raît également dans les sept villes principales.

La conclusion qui découle des faits exposés peut s'exprimer ainsi :

Par suite des diverses législations locales des régions libérées et du pouvoir délégué au ministre des finances d'autoriser aux autorités locales, sur simple demande, à créer de nouvelles taxes, chaque système a cessé d'exister ; la liste des taxes établies par la loi a complètement disparu et, avec elle, les limites légales dans lesquelles les autorités locales devaient se mouvoir. Le Parlement a transféré ses pouvoirs au gouvernement ; ainsi s'est fait jour une dérogation très nette au principe d'après lequel l'impôt (même l'impôt local) doit être établi et organisé par le Parlement (1).

Pour ces raisons, le régime actuel des taxes locales présente, confondus et sans ordre, les échantillons de presque tous les modes d'impositions connus dans la technique fiscale. A côté des impôts proprement dits on trouve des taxes, forme du paiement d'un service rendu par l'administration locale aux contribuables. Parmi toutes ces impositions, les unes sont directes parce qu'elles ont pour assiette un revenu constaté, alors que d'autres sont indirectes car elles frappent le revenu par un intermédiaire ; la possession d'une chose qui constitue leur assiette. Enfin, on trouve des impositions établies sur le revenu et d'autres sur les dépenses.

L'absence de système uniforme est dû à l'union de la Serbie à diverses autres régions libérées, soumises autrefois à différentes influences ou législations, en un même pays : la Yougoslavie.

L'absence de montant maximum des taxes locales, déterminé par le législateur provient des brusques évène-

(1) V. Jèze (G.) Le budget p. 73 et s .

ments et des changements radicaux de la situation survenus après guerre. Le législateur étant dans l'impossibilité de fixer de nouveau ce montant s'est décidé à transférer temporairement au ministre des finances le pouvoir d'accomoder le montant de ces taxes locales aux besoins existants des communes et d'attendre le moment plus propice pour les réorganiser dans leur ensemble.

L'absence de liste des taxes locales, énumérées et limitées par le législateur, dérive des mêmes circonstances : du fait de l'accroissement énorme des dépenses d'après-guerre. Les communes ont senti un intense besoin d'augmenter leurs revenus, et comme les centimes additionnels ne suffisaient plus, bien qu'ils eussent dépassé depuis longtemps la limite normale, il fallait chercher de nouvelles sources de revenus. L'Etat qui avait accaparé tous les procédés fiscaux de grand rendement pour faire face à des besoins énormes se trouvait presque dans l'impossibilité de sacrifier quoi que ce fût en faveur des communes. Il fallait donc augmenter momentanément les taxes existantes pour parer aux difficultés du moment.

Comme celles-ci ne suffisaient pas encore, il fallut se résoudre à en introduire de nouvelles, et c'est ainsi que le ministre s'est trouvé investi du pouvoir d'instituer de nouvelles taxes et que le contribuable a perdu subitement toute protection légale contre les autorités locales et le pouvoir central.

Les autorités locales, désireuses d'augmenter leurs revenus, toujours insuffisants, se sont naturellement ruées vers cette brèche et sont vite tombées dans l'abus. Le ministère des finances est alors intervenu, se rendant compte de la faute commise et il reste à établir des li-

mites qui ne pourront être dépassées, ni par les municipalités ni par l'administration supérieure ; c'est dans ces seules limites que les autorités locales, surveillées de loin par l'administration supérieure, auront leur liberté d'action.

CHAPITRE CINQUIEME

L'OCTROI

D'après leur nature, les centimes additionnels peuvent servir de base au système local, mais en aucun cas, ils ne peuvent être l'unique ressource des communes; car, malgré leurs avantages évidents ils manquent d'élasticité et de productivité suffisante à un bon système fiscal local.

En principe, ils procurent au budget communal des revenus plus ou moins importants, selon le montant du principal et suivant les charges des autres circonscriptions administratives locales et de l'Etat qui grèvent en même temps ce principal. Mais tous ces revenus ne suffisent pas à assurer le bon fonctionnement des services municipaux. C'est pourquoi pour parer à ces inconvénients un grand nombre de taxes ont été créées en faveur des communes pour servir d'appoint et donner plus d'élasticité au système.

Les pressantes nécessités financières qui exigeaient la mise en œuvre de nouveaux impôts largement producteurs et de rentrée facile ont contraint les municipalités, notamment les communes urbaines à s'adresser aux autres moyens fiscaux pour pouvoir réduire les difficultés budgétaires contre lesquelles elles ont eu à lutter, car l'appoint des taxes locales n'était pas un remède efficace.

La productivité de ces deux sources de revenus n'étant pas suffisante, et, de plus celles-ci étant limitées et peu élastiques, l'Etat les avait déjà épuisées. Pour cette raison, afin d'avoir un supplément de ressources, les municipalités se sont lentement acheminées vers l'octroi, impôt indirect leur paraissant le plus intéressant, le plus productif et le plus usuel dans la technique fiscale.

En général, aucun impôt n'est populaire, mais celui-ci jouit d'une défaveur particulière auprès de l'opinion publique. C'est pourquoi l'institution de l'octroi fait l'objet de très vives critiques et les objections qu'on lui adresse sont bien connues. On reproche à l'octroi d'être d'ailleurs comme tous les impôts de consommation, improportionnel, c'est à dire de peser aussi lourdement sur le pauvre que sur le riche, plus lourdement sur les familles nombreuses que sur les célibataires, d'être une charge très lourde pour la classe ouvrière parce qu'il atteint des objets de première nécessité. On lui reproche ensuite de constituer de véritables douanes intérieures qui entravent la circulation des marchandises et d'être pour le commerce une gêne considérable. Enfin, que les frais de perception de cet impôt sont élevés et qu'ils absorbent une grosse partie du produit brut.

Assurément ces critiques ne sont pas sans fondement, il y a en effet une part irréductible d'abus et de maux qui lui sont inhérents et que l'on ne peut espérer faire disparaître. (1)

Le législateur, conscient d'une part de vérité de ces critiques, n'a pas manqué, à cet égard de bonnes inten-

(1) Voir Normand (Y.), *Le dernier procès de l'octroi* ; Montheuil (A.), *Faut-il supprimer l'octroi?* ; Lescure (Y.), *La suppression de l'octroi* (*Revue politique et parlementaire*, p. 62 et suiv., (1922) ; Feugère (E.) : *Les nouvelles taxes municipales parisiennes*, p. 805 et suiv. (*Economiste français* du 26 juin 1920).

tions. En instituant l'octroi en faveur des communes, il s'est préoccupé de l'enfermer dans des limites rigoureuses pour qu'il ne devint pas intolérable.

Une fois le principe de l'octroi proclamé, son application fut vite effectuée, et par la loi du 13 juillet 1884, il fut pour la première fois institué. D'après cette loi la ville de Belgrade fut autorisée à instituer l'octroi, à condition de consacrer toutes les recettes, provenant de cet impôt, à l'amortissement d'un grand emprunt, qu'elle devait faire, pour pouvoir électrifier la ville, effectuer l'adduction d'eau potable, introduire l'emploi des égouts, procéder au pavage de la ville et entreprendre tous autres travaux utiles à la santé de la population (art. 1).

Un des articles finals de cette même loi stipule que les autres communes urbaines peuvent également jouir de la faveur accordée à la ville de Belgrade d'instituer un octroi, à condition d'employer le revenu de cet impôt uniquement aux buts déjà mentionnés. Ainsi, cette loi qui n'était élaboré que pour la capitale (art. 8) est devenue d'une application générale.

Le consentement préalable de l'assemblée municipale en cas d'introduction d'octroi, d'après les prescriptions du législateur était nécessaire, et l'institution de l'octroi se faisait par ukase du roi.

Du texte de la dite loi, il ressort que le législateur n'avait pas l'intention de créer, en instituant l'octroi, un nouveau revenu ordinaire de la commune, mais un revenu de nature tout à fait spécial, avec une affectation particulière, pour des buts déterminés par cette loi, lesquels ne pourraient jamais être accomplis avec des ressources ordinaires, du fait des immenses dépenses qu'ils exigent.

L'octroi fut donc créé pour servir à l'amortissement des emprunts qui seraient contractés aux fins de pourvoir à des tâches déterminées. Il est, enfin, à l'usage exclusif des communes urbaines qui voudraient exécuter les travaux énumérés. Par conséquent, l'octroi apparaît comme un revenu de nature spéciale, une recette extraordinaire devant servir à la satisfaction de besoins déterminés d'une utilité générale.

En précisant ainsi les conditions, le législateur a en même temps limité le champ d'application de l'octroi, et ce de très près, car, toutes les villes désirant utiliser cet impôt comme ressource ordinaire, qui doit aller à la satisfaction des besoins courants, sont automatiquement éliminées.

D'autre part, les défauts de l'octroi sont largement compensés par la valeur des buts à atteindre, ses adversaires les plus convaincus en conviennent. Le bien être et le confort augmentés dans une ambiance plus saine grâce à l'apport d'eau potable, d'électricité, de canalisations d'égouts, etc..., sont, grâce à l'octroi, dispensés aussi bien au pauvre qu'au riche, aux familles nombreuses qu'aux célibataires ; aussi serait-il injuste d'accorder des exemptions à certains, chacun devant en échange des avantages supporter une part proportionnelle des charges. Il ne faut pas oublier que dans les finances modernes des Etats démocratiques apparaît souvent la tendance à créer des sortes de privilèges à rebours en faveurs des classes populaires en matière d'impôt direct en exagérant l'exonération des petits revenus. Cette exemption fournit une justification des impôts indirects. Nombre de gens qui ne sont pas dans l'indigence ; mais que la modicité de leur situation fait bénéficier de l'exemption des impôts

directs, échapperaient à l'obligation qui s'impose à tout citoyen non entièrement dépourvu de ressources, de participer aux charges publiques, s'ils n'étaient pas atteints par l'octroi et autres impôts indirects, créés, en faveur de l'Etat ou autres unités administratives de rang inférieur (1).

Par suite de son caractère particulier et des conditions posées par le législateur, avant la guerre, l'octroi était très peu répandu parmi les communes urbaines (2).

Au lendemain de la guerre mondiale, cette situation se transforma complètement et l'octroi prit tout d'un coup un aspect différent. Par suite de l'union de la Serbie avec des régions libérées en un seul Etat, un grand nombre de lois fiscales de caractère local durent faire l'objet d'une étude en vue d'un essai d'uniformisation ; cependant toutes ces lois fiscales sont restées en vigueur et par conséquent les octrois aussi, lesquels figurent dans beaucoup de régions comme moyens de recettes ordinaires et réguliers des communes, sans aucune affectation spéciale ni but précis. Ensuite, grâce à l'augmentation énorme des dépenses locales et à la situation complètement renversée par suite de différents phénomènes monétaires, économiques, politiques ou sociaux, les communes urbaines furent autorisées par l'art. 7 des douzièmes provisoires de juin-octobre 1921, à créer dans les limites de leur périmètre des octrois, et à satisfaire, par les revenus obtenus, tous les besoins courants. « Pour la satisfaction des besoins de construction, de l'instruction, de l'agriculture, de la santé publique, ou autres,

(1) V. Allix et Lecerclié : L'impôt sur le revenu, t. I, p. 36 et suiv.

(2) V. Milovanovitch (A.) : Opstina, t. II, seconde partie ; Draskovitch (R.) : Opstinske finansije, p. 99.

il est permis aux villes de plus de 10.000 habitants, après délibération de leurs conseils municipaux, de s'endetter et d'instituer *sans approbation préalable de l'assemblée municipale*, mais sur avis favorable du ministre des finances, un octroi sur les objets de consommation au moment de leur introduction dans les villes mentionnées ».

C'est ainsi que la configuration du pays a été subitement transformée. L'octroi qui n'était auparavant qu'une exception et n'existait que par autorisation expresse, peut exister maintenant dans toutes les communes de plus de 10.000 habitants. Son caractère particulier s'est aussi transformé : son revenu est désormais ordinaire, sans affectation spéciale et capable de pourvoir à n'importe quel besoin local. Il suffit que les autorités locales se prononcent en faveur de l'octroi pour qu'on le voit presque immédiatement apparaître. Pour empêcher une éventuelle résistance de la population intéressée, il est prévu dans ce même article que les décisions des autorités locales sont prises, non seulement sans le consentement de l'assemblée municipale, mais même sans sa consultation préalable, ce qui est en contradiction évidente avec la loi de 1884, avec les principes généraux du droit fiscal et des autonomies locales, l'esprit de la loi municipale de 1903 et les traditions historiques du peuple.

Pour empêcher l'institution de l'octroi dans les petites communes où les frais de perception engloutiraient une grande partie des ressources de cet impôt indirect et pour éviter la création de barrières locales nuisibles, une restriction est toutefois prévue : la fixation d'un minimum d'habitants que doit posséder toute ville désirant introduire l'octroi.

L'approbation du ministre des finances, appelé à défendre les intérêts de l'Etat est prévue, mais cette mesure n'est qu'un palliatif puisque le ministre est presque toujours obligé de donner cette approbation du fait des énormes besoins nouveaux à satisfaire.

Le frein le plus efficace à tout abus de la part des autorités locales est dans l'emploi de l'article 35 de la loi du 13 avril 1902 d'après lequel « dans les communes où l'octroi est institué pour la satisfaction des besoins communaux, les centimes additionnels ne seront pas perçus pour couvrir les dépenses budgétaires ». Malheureusement ce principe ne fut plus appliqué à la lettre, après guerre, et fréquentes sont les exceptions actuelles car cet article fut même plusieurs fois amendé par diverses lois de finance ou de douzièmes provisoires.

Le règlement et le tarif de l'octroi ainsi institué sont toujours élaborés par le tribunal municipal d'accord avec le conseil municipal intéressés. Le législateur ne s'est jamais décidé, en effet, à donner un tarif type sans enchaîner l'administration locale toutefois avec une énumération générale des objets taxables ou bien de faire, au moins une exemption de certains objets de première nécessité pour la population pauvre, ouvrière ou agricole. L'octroi donne donc lieu aux impositions les plus diverses et les plus arbitraires. C'est certainement « une tâche délicate, dit Paul Leroy-Beaulieu, de déterminer les objets sur lesquels l'octroi doit porter : tâche arbitraire, à vrai dire, car il n'est pas dans la nature des choses que l'on taxe telle consommation plutôt que telle autre ». (1)

(1) Leroy-Beaulieu (P.) : *Traité de la science des finances*, t. I, p. 907.

Les tarifs sont établis d'habitude d'après les mobiles personnels et les connaissances plus ou moins profondes de la matière par les autorités locales. Ce sont elles qui imposent les riches et les pauvres, les objets de première nécessité et les objets de luxe, sans demander aucun avis à l'assemblée municipale, ce que nous trouvons exagéré et dangereux.

Il nous semble superflu d'entrer ici dans le détail du mécanisme de cette imposition qui se perçoit sur des produits introduits dans un périmètre fixé et de ceux créés à l'intérieur de la commune.

Si les objets sont introduits dans la localité, leur porteur ou leur conducteur doit faire une déclaration au bureau de recette situé sur son passage. L'impôt est perçu immédiatement. Si les objets ne font que traverser la ville, il est remis à leur porteur un titre appelé passe-debout qui lui permet de se faire rembourser en représentant les objets au bureau de sortie.

Au commerçant et à l'industriel qui reçoivent les objets et les conservent un certain temps, soit avant de les revendre, soit avant de les transformer, pour les ré-exporter sous une forme nouvelle, il est accordé la faculté d'entrepôt qui leur permet de garder ces objets sans payer de droit, dans les locaux soumis à la surveillance du service de l'octroi.

Quant aux objets récoltés ou fabriqués à l'intérieur du lieu sujet, ils doivent être déclarés par leur propriétaire qui est tenu d'en acquitter le droit immédiatement.

Puisque nous avons ainsi esquissé le développement de l'octroi en Yougoslavie et son organisation intérieure,

il ne nous reste qu'à étudier son fonctionnement et voir sa productivité, d'après les recettes obtenues et exposées ci-dessous :

TABLEAU XII. — *Revenus de l'octroi.*

Année	Communes Rurales			7 Villes principales		Autres communes urbaines		
	leur nombre	en millions de dinars	% moyen	en millions de dinars	% moyen	leur nombre	en millions de dinars	% moyen
1925	4007	31,0	5,3 %	94,1	15,2 %	474	58,8	9,8 %
1926	4012	36,6	6,3 %	111,8	17,2 %	474	85,1	13,2 %
1927	4037	33,6	6,0 %	107,6	13,5 %	474	79,5	10,9 %
1928	4071	31,6	5,5 %	137,1	15,8 %	479	114,5	14,1 %
1929	4294	45,6	7,1 %	160,7	15,2 %	479	123,2	15,2 %

Cette statistique nous permet de constater que, momentanément, il existe même des communes rurales qui possèdent un octroi et que cet impôt produit presque 6 % de la totalité des recettes de ces communes. Comme le gouvernement yougoslave ne touche pas en principe aux institutions antérieurement érigées par la monarchie austro-hongroise pour ne pas bouleverser subitement les finances comunales, il laissa figurer tous ces petits octrois dans l'attente d'une réforme d'ensemble des finances locales et d'une uniformisation fiscale.

D'habitude, ces octrois ruraux remplacent les taxes locales sur les licences pour les débits de boissons et le droit de patente spéciale sur les boucheries établies dans d'autres communes rurales. Il est inutile de dire que ces octrois ne méritent aucune approbation car ils procurent plus de dommages et d'inconvénients que d'utilité, les communes visées étant de faibles agglomérations ou l'octroi ne produit pas par conséquent que de faibles recettes, ce qui est au contraire au principe qui exige une

grosse productivité, et nuit aux transactions commerciales.

Dans les communes urbaines, l'octroi fournit en moyenne 12 % de la totalité des recettes et il a une tendance à un accroissement continu ; en 1929, il représente en effet, le double de ce qu'il produisait en 1925. Cette tendance s'explique par celle des communes, à recourir à tout procédé fiscal capable de combler la pénurie de recettes progressive.

Or, comme elles jouissent dans ce domaine d'une large liberté, les communes urbaines en profitent parfois jusqu'à l'abus, ce que, du reste les nombres ci-dessus nous montrent. Malgré les mauvaises récoltes, et la crise agricole, les recettes d'octroi augmentent régulièrement, ce qui fait ressortir comme les autorités locales protègent les intérêts généraux des localités sans se soucier de leurs administrés. L'important est d'obtenir des revenus, même aux dépens des classes laborieuses par l'augmentation du coût de la vie qui en découle.

Au lieu de remédier à la pénurie de ressources par une réforme des finances communales, on s'est donc contenté d'une solution provisoire et défectueuse, mais n'exigeant qu'un minimum d'efforts de la part des municipalités : l'augmentation des tarifs d'octroi, tournant le dos ainsi à la bonne voie.

Dans les sept villes principales, du reste, le revenu des octrois est plus important, atteignant 15 % de la totalité des recettes avec tendance égale à croître, pour les mêmes raisons que ci-dessus ; comme pour les autres communes, en 1928 et 1929 cet accroissement est disproportionné alors qu'il eût été logique de constater le contraire.

Pour résumer, nous concluerons ainsi :

L'octroi, impôt d'exception avant-guerre, est devenu une recette normale et tend à prendre de plus en plus d'importance dans les budgets locaux.

La réglementation de l'octroi est arbitraire, accidentelle, hétérogène. On n'a pas cru nécessaire d'élaborer une loi spéciale pour la mise au point et l'uniformisation de ce problème ou à moins d'établir un plan type pour servir de modèle aux municipalités intéressées.

Il eût falu, pourtant, établir un système uniforme avec toutes les indications et les restriction utiles, car l'octroi est comme une médaille, à revers, il a plus de défauts que de qualités, dont certains, tels les mauvais tarifs auraient été, de ce fait diminués. Il eût été rendu plus équitable et moins oppressif.

Dans ces derniers temps, un revirement se dessine pourtant. Les règles concernant l'octroi des *banovines* (circonscriptions supérieures), sont systématisées, mais pour les communes, rien n'a encore été fait. C'est pourquoi, tel qu'il est, le régime des octrois appelle une réforme urgente.

Enfin, par suite des charges fiscales qui ont atteint depuis longtemps le maximum supportable, et par suite aussi de la crise, comme il est presque impossible d'augmenter les impôts directs, les communes urbaines se tournent vers les impôts indirects, provoquant moins de protestations et plus faciles à percevoir ; ainsi espèrent-elles compenser les pertes faites sur les impôts directs et donner satisfaction aux nouvelles charges qui leur sont imposées par de nouvelles lois.

Nous ne pouvons approuver un tel état de choses, condamnable comme incorrect et défectueux, d'autant plus que l'octroi, avec tous ses défauts appuie trop lourdement sur l'ensemble de la population.

CHAPITRE SIXIEME

VUE D'ENSEMBLE SUR LES RECETTES COMMUNALES ET LEUR REORGANISATION

Dans la rapide esquisse tracée sur le système fiscal des communes yougoslaves, moins dans le but de faire connaître des détails techniques ou d'intérêt spécial que de mettre davantage en lumière le caractère et les allures financières qui leur sont particulières, nous avons décrit d'une manière sommaire le mécanisme financier qui est en usage dans les communes, son organisation, son fonctionnement et ses résultats pratiques.

Nous avons retracé brièvement le mode de gestion financière habituel, l'ensemble des idées et des habitudes d'un pays, le degré de liberté et d'initiative dont jouit notre peuple. Nous avons donné un tableau bien que sommaire, aussi net que possible du régime financier des communes yougoslaves, de ses procédés et de ses lois en matière fiscale.

Nous avons pu constater, par cet exposé, que ces organismes se trouvent actuellement dans une situation financière qui rend nécessaire et urgente la réorganisation des impositions perçues à leur profit, car en plus des autres lacunes du régime, l'augmentation des dépenses qui a affecté également les budgets locaux, a rendu pressante cette réorganisation. Malgré la majoration des re-

cettes existantes, les revenus dont jouissent les communes sont insuffisants et de nouvelles ressources sont à créer.

Alors que le législateur est parvenu à doter le budget de l'Etat d'impôts suffisamment adaptés aux manifestations et aux perfectionnements de la vie économique du pays, en introduisant progressivement un système fiscal moderne à grand rendement, généralement bien accepté du contribuable, système qui a permis de soutenir la charge immense qu'avaient léguée les opérations antérieures et d'assurer la stabilisation, le redressement financier et économique du pays, les communes pendant ce temps, « ces forces vives de la nation qui, réunies, sont l'élément essentiel de la puissance et l'espoir de la patrie », sont demeurées en marge de la réforme, si bien que leurs finances ne peuvent plus suffire à l'effort qui leur est demandé.

Ainsi une opposition s'est nettement établie entre la nature des impôts d'Etat et celles des impositions locales. Pour l'Etat : souplesse de système qui suit approximativement les inflexions de la matière imposable et mise en harmonie des charges fiscales avec la richesse de l'assujetti; pour les collectivités locales : fixité et rigidité de la base, ignorance totale de la capacité financière de l'individu, avec comme conséquence, l'injustice fiscale et l'insuffisance de rendement.

Absorbé par le souci de ses propres besoins, l'Etat a mis très peu d'empressement à venir en aide aux budgets locaux, à réorganiser les finances locales, bien que les événements exceptionnels d'après-guerre et l'énorme majoration des dépenses eussent mis les autorités municipales dans un embarras d'autant plus grand que le système fiscal local est d'une médiocre élasticité.

Toutes les mesures prises n'étaient que de nature accessoire et fragmentaire ; l'Etat s'est contenté, en général, de permettre l'augmentation des recettes existantes, sans penser jamais à en créer de nouvelles.

Cet égoïsme fiscal de l'Etat est, semble-t-il, un peu excessif ; sans doute a-t-il besoin de très grosses ressources, mais il devrait penser aussi aux besoins des communes, car il peut être appelé, en dernier ressort, à supporter les conséquences de leur situation obérée.

Les municipalités ont bien essayé, usant de leur droit d'initiative, de porter au maximum le rendement des impositions existantes, mais cela n'a pas suffi. Les budgets locaux, surtout ceux des villes principales, n'ont pu être équilibrés que par un important recours à l'emprunt. Par conséquent la création de nouvelles ressources des municipalités apparaît comme indispensable.

La situation générale, au point de vue financier, dans laquelle se trouvent les organismes locaux yougoslaves dans leur ensemble peut se résumer ainsi :

Le centime additionnel, dans les finances des communes rurales, constitue l'élément essentiel sur lequel est basé tout l'édifice fiscal. Il est non seulement le revenu principal, mais le plus souvent, l'unique ressource. A côté de lui on voit apparaître les revenus modestes du domaine communal, qui ne représentent guère plus de 10 % en moyenne de la totalité des recettes de ces communes. Les taxes locales, malgré leur très grand nombre, par suite de la productivité minime ne produisent que 4 % environ. Les revenus du domaine industriel et commercial n'apparaissent presque pas (1 % qui peut être négligé). Ainsi les centimes additionnels, par suite de la faiblesse des recettes issues des autres sources de reve-

nus, sont portés à un chiffre qui ne peut pas être dépassé et est même déjà excessif.

La situation des communes urbaines apparaît sous un autre aspect, du fait de l'existence de revenus plus variés et plus productifs. Les centimes additionnels procurent en général, environ 18 % de l'ensemble des recettes dont jouissent ces communes ; ce pourcentage moyen est pourtant dépassé dans un nombre important de villes, surtout de bourgs, où les centimes sont presque l'unique recette, et, dans ce cas, leur montant, nous l'avons vu, est excessif.

L'importance des centimes additionnels a diminué, surtout à cause de la productivité des taxes locales, lesquelles, plus nombreuses et d'une application plus large, représentent environ 20 % de l'ensemble des recettes. Ensuite les revenus du domaine communal (environ 7 %) sont sensiblement accrus par les recettes du domaine industriel et commercial à peine existant parmi les communes rurales mais rapportant aux villes 10 % de la totalité des recettes. Enfin l'octroi produit 12 % environ de l'ensemble et apporte ainsi une certaine élasticité au système fiscal des communes urbaines.

En considérant enfin les sept villes principales, nous remarquons que les recettes les plus importantes proviennent du domaine industriel et commercial, soit environ 30 % de la totalité des revenus communaux. (1) Quant aux revenus de leur autre domaine, ils atteignent péniblement 1 % de la recette totale, quantité négligeable pour les budgets locaux des villes principales.

Puis viennent les taxes locales, produisant une moyenne de 15 % des revenus. Cette productivité des taxes à la même origine que dans les autres communes urbaines.

(1) C'est le pourcentage moyen de toutes les années prises en considération. Les pourcentages moyens de chaque année prise à part varient sensiblement.

Parallèlement aux taxes locales, paraissent les revenus de l'octroi, représentés par 15 % dans la totalité des recettes municipales et qui ont une sensible tendance à l'accroissement. Enfin les centimes additionnels figurent pour 3,5 %, avec les ressources les moins importantes dans les budgets locaux de ces villes et y sont considérés comme une recette auxiliaire.

En plus de ces recettes ordinaires, dans les budgets des communes urbaines, nous remarquons fréquemment les produits des emprunts, produits occupant une place prépondérante. Les communes sont tentées d'user de plus en plus de ces revenus extraordinaires pour répondre à toutes leurs obligations, et équilibrer tant bien que mal leur budget, notamment lors de grands travaux publics ou d'une augmentation de dépenses obligatoires. Par ce moyen elles tournent provisoirement les difficultés financières, mais que feront-elles quand les annuités alourdiront le budget, puisque certaines d'entre elles s'endettent encore pour pouvoir amortir ? Elles seront obligées de se rendre compte que cette voie est très dangereuse, puissent-elles ne pas être décillées trop tard !

Au 1^{er} décembre 1918, le montant des emprunts des communes urbaines s'élevait à 56.580.322 dinars; à partir de cette date, l'endettement devint rapide et atteignit le 1^{er} janvier 1930 la somme de 928.283.664 dinars. Au courant de l'année 1930, les communes urbaines ont emprunté encore 352.112.333 dinars. En additionnant ces trois sommes, on obtient un total de 1.336.973.319 dinars qui représente le montant de la dette totale de ces communes jusqu'à présent.

Cela prouve abondamment que les organismes locaux yougoslaves ne jouissent pas de recettes suffisantes pour la satisfaction de tous leurs besoins.

De cet exposé de la situation générale des finances communales, il ressort que la fiscalité locale actuelle n'est pas à même de faire face aux charges imposées par le législateur ou par les besoins locaux qui sont venus écraser les budgets, il faut donc de nouvelles ressources en sus de celles existantes qu'il faut remanier et accomoder aux exigences d'aujourd'hui.

Une réorganisation d'ensemble s'impose donc pour la fiscalité locale, des modifications de détails ne suffiraient pas ; il est nécessaire, au contraire, d'aménager les impositions locales pour les mettre au niveau des besoins financiers présents. Tout doit être repris afin de pouvoir assurer une péréquation des charges fiscales entre tous les revenus imposables, car les majorations de recettes doivent être si considérables, qu'en procédant d'une façon fragmentaire, comme ce fut fait jusqu'ici, on risque de provoquer des surcharges excessives pour certains revenus, ce qui serait en contradiction évidente avec le principe de l'équité et de la justice fiscale.

Tel est l'aspect général que présente actuellement le système fiscal des communes yougoslaves. Il est très complexe, et, pour cette raison, la question de savoir dans quel sens il doit être développé pour fournir les nouvelles ressources nécessaires, n'est pas sans soulever de grosses difficultés ; d'autant plus que le Parlement n'a été saisi, jusqu'ici, d'aucun projet de réforme issu soit du gouvernement, soit des députés.

En tout cas, l'importance de l'effort fiscal qu'il faudra fournir, exige que l'augmentation des recettes porte sur

tous les impôts et non sur quelques-uns seulement ; de plus, la création de nouvelles impositions est nécessaire.

« L'impôt, dit M. Bonnard, doit atteindre toutes les sources de revenus ; car, s'il en épargnait certaines, les bénéficiaires de ces revenus épargnés, ayant cependant la capacité de payer l'impôt, se trouveraient y échapper. Cette atteinte à la justice fiscale s'augmente du fait que cette décharge d'impôt détermine une surcharge correspondante pour ceux qui sont effectivement imposés. » (1)

Si on ne s'adresse pas à tous les impôts, il en résulte que des matières imposables sont surchargées par rapport aux autres d'une façon telle que l'impôt les concernant devient prohibitif pour certaine classe ; au contraire, en étendant les augmentations à tous les impôts, en créant de nouvelles impositions on pourra assurer une péréquation des charges fiscales entre tous les revenus imposables.

Ensuite, la politique fiscale locale doit s'inspirer à l'heure actuelle des deux principes suivants : procurer des impositions locales qui seront à la fois très productives et fortement senties par les contribuables. Il semble bien, à première vue, que ces deux principes soient inconciliables, car, d'habitude, l'impôt senti par le contribuable est médiocrement productif ; on pourra cependant atteindre ces deux buts en établissant des impôts nombreux et variés quant à leur caractère. Ainsi l'effet que l'un ne produira pas, pourra être produit par l'autre ; et considéré dans son ensemble, le système sera quand même productif et senti par le contribuable.

L'impôt senti par le contribuable est d'une nécessité

(1) Bonnard (R.) : La réforme des centimes additionnels, p. 24 (Extrait de la Revue de science et législation financière, janvier-mars 1931).

absolue dans les finances communales contemporaines, parce que la sensation du poids de l'impôt est de nature à créer un état d'opinion susceptible d'agir efficacement sur les autorités locales pour les pousser, sinon à diminuer les dépenses du moins à les stabiliser. En même temps, les contribuables seront portés à s'intéresser davantage à la gestion financière des communes et à veiller à une gestion normale de leurs élus. Il y a aussi de grandes probabilités pour qu'ainsi les citoyens les plus instruits et les plus capables soient élus et que ceux-ci aient davantage le sens de leur responsabilité envers les électeurs.

Cette action sera plus sensible sur les administrations locales que sur l'Etat, car le contribuable est en contact plus étroit avec elles ; quant aux impôts qui produiront cette bienfaisante action, il ne sera pas difficile de les trouver dans la fiscalité locale, tant la variété en est grande. Ce sont surtout les impôts directs qui répondent le mieux à cette condition, et spécialement les impôts directs locaux, indépendants des impôts d'Etat. Les centimes additionnels, même se prêtent à cette opération à condition que la part locale soit très nettement distinguée par le contribuable, de celle de l'Etat.

Pour obtenir des impôts productifs et ainsi équilibrer le système fiscal, il faut instituer à côté des impôts personnels, des impositions indirectes, si possible faiblement senties par le contribuable qui les paiera presque sans s'en apercevoir et qui ne sentira pas les augmentations éventuelles. Le représentant typique, c'est l'octroi, mais il y en a d'autres. Tous pourront servir utilement à la commune et donner à sa fiscalité l'élasticité nécessaire.

Enfin la politique financière actuelle ne doit pas tendre

seulement à augmenter les recettes, elle doit viser aussi à diminuer les dépenses. Pour résoudre la crise des finances locales yougoslaves, il est indispensable de faire une révision des dépenses obligatoires existantes et d'empêcher l'Etat de surcharger les budgets locaux sans leur donner, à titre de compensation, aucune nouvelle recette, ou, au moins des possibilités effectives d'augmenter celles qui existent. Il faut absolument réagir de la façon la plus énergique contre ce fâcheux état d'esprit qui gêne le rétablissement des équilibres budgétaires et nuit au fonctionnement des services locaux.

Jusqu'à présent, l'opinion publique n'a témoigné d'aucun intérêt spécial pour ce problème, bien qu'il le mérite. On attendait patiemment que le gouvernement trouvât la solution, mais celui-ci ne paraît pas très pressé de s'attacher à la réorganisation des finances locales bien que « la guerre nous ait montré, comme l'a dit Briand à la Chambre française le 21 mars 1919, combien est dangereuse, redoutable, cette espèce de congestion du pays dans le pouvoir central ». « Demain ne comprenez-vous donc pas, dit-il, que si le pays n'est pas doté d'une nouvelle organisation administrative, *s'il n'est pas possible de décentraliser sa finance*, s'il n'est pas possible à tous les citoyens de mettre leur initiative et leur intelligence en valeur, si on ne leur en procure pas les moyens, alors l'avenir sera sombre malgré la victoire ».

LIVRE IV.

Emprunts Communaux

CHAPITRE PREMIER

TRAITS CARACTERISTIQUES ET REGLES ADMINISTRATIVES ET JURIDIQUES DES EMPRUNTS COMMUNAUX

Le principe fondamental d'une bonne gestion financière est que la répartition des charges, pour le fonctionnement des services publics et l'accomplissement des tâches locales, incombant aux communes, se fasse chaque année entre les individus formant ces collectivités locales. Les dépenses communales doivent en principe, être couvertes par les recettes ordinaires. (1) Par conséquent, les communes, personnes morales ayant à contracter, à acquérir, à engager, afin de pourvoir à leurs intérêts matériels et moraux, sont obligées d'équilibrer chaque année leurs dépenses avec leurs recettes ordinaires.

En pratique, l'équilibre de leur budget n'est que trop souvent apparent. Outre les charges assumées et réglées annuellement pour les besoins courants des services municipaux, il se produit quelquefois, en effet, dans la vie de ces organismes, des nécessités extraordinaires entraînant des dépenses si lourdes, qu'elles ne peuvent être couvertes immédiatement par les revenus fiscaux.

Quand les municipalités organisent un nouveau service public ou en développent un ancien, les dépenses

(1) Jèze (G.) : Cours élémentaires de science des finances et de législation financière française, p. 194 (1931).

sont trop considérables pour que le principe mentionné puisse être appliqué. La quote part de chacun serait trop lourde, le fardeau écrasant, l'imposition insupportable.

D'autre part, les dépenses peuvent être telles, comme celles provoquées par les suites de la dernière guerre, surtout par l'assainissement de la situation une fois les hostilités terminées, qu'il est équitable d'appeler à la répartition, non seulement les contribuables de la génération actuelle, mais encore ceux qui composeront la génération suivante.

Dans le but de permettre aux individus d'une même génération de supporter plus facilement ces charges, on les fractionne de façon qu'une partie en soit supportée par les contribuables des générations futures. Les communes doivent scinder le remboursement de ces dépenses spéciales, par fractions plus ou moins considérables, en escomptant les ressources que fourniront les budgets à venir.

Le problème des emprunts se pose alors. A la charge globale, trop lourde seront substituées, par le procédé de l'emprunt, un certain nombre de charges annuelles plus légères, qui seront réparties selon le système fiscal des dites communes.

Par définition, « l'emprunt est un contrat, un accord de volontés en vue de créer à la fois une créance au profit de l'Etat, une dette à la charge des prêteurs et une créance à leur profit » (1). Cette définition valable pour l'Etat, l'est également pour les communes et autres subdivisions administratives.

(1) Jèze (G.) : Les principes généraux du droit administratif, p. 408 (1925).

Comme tous les contrats, qu'ils soient passés par les particuliers ou par les autorités publiques, l'emprunt régulièrement conclu donne naissance à des situations juridiques intangibles. Les prêteurs acquièrent un droit de créance, que les autorités locales et les organes administratifs supérieurs ont le droit juridique de respecter. Sous aucun prétexte et pour aucun motif, il ne pourra y être porté atteinte et les dépenses du service de la dette publique doivent être considérées comme des dépenses obligatoires. L'Etat, comme les autorités locales, ne peuvent juridiquement refuser les crédits pour ces dépenses, et ils ne peuvent modifier unilatéralement les clauses du contrat d'emprunt (1).

Bien que ces principes soient communs à l'Etat et aux collectivités locales, en comparant plus en détails les emprunts d'Etat avec les emprunts communaux, on voit apparaître une différence saisissante, rendue inévitable par toute une série de circonstances.

Tout d'abord, en analysant différents emprunts, on remarque que, parmi les Etats modernes, durant les périodes normales de la vie des peuples, les dettes publiques ont été contractées pour des travaux, surtout pour des constructions, nécessaires et imprévues, des chemins de fer, mais malheureusement, elles ne représentent que la petite minorité. Dans leurs formes actuelles, si menaçantes pour l'avenir des pays, les dettes publiques des Etats ne sont plus que les résultats des guerres et des armements. On peut même dire que si

(1) Pour plus de détails voir : Leroy-Beaulieu (P.) : *Traité de science des finances* ; Wagner (A.) : *Traité de la science des finances* ; Jèze (G.) : *Cours des finances publiques : la technique du crédit public* ; Allix (E.) : *Traité élémentaire de science des finances et de la législation financière française* ; Nitti (F.) : *Principes de science des finances* ; Girault (A.) : *Manuel de législation financière*, etc.

elles ne sont pas une cause directe de guerre, leur extension constitue le précédent nécessaire de toute action de guerre dans les pays modernes.

Les dépenses nécessitées par les guerres et les expéditions lointaines restant à la charge des Etats, ne concernent pas directement les communes. Or, ces dépenses constituent la source la plus importante du développement de la dette publique et la conclusion des emprunts dans les pays.

Sans doute, il peut arriver qu'à la suite d'une guerre, des localités envahies ou dévastées, comme ce fut le cas en Serbie, soient obligées d'emprunter pour relever leurs ruines. Mais ces municipalités, constituent non seulement une minorité, mais même une exception. La politique extérieure et l'armement sont sans influence sur l'extension de la dette des communes.

La cause à peu près unique des emprunts locaux consiste dans les travaux d'amélioration réclamés par les habitants. Les municipalités empruntent en général, pour améliorer les voies de communications et les moyens de transports, pour acheter ou construire des immeubles nécessaires à l'installation de leurs services, pour créer des entreprises productives et utiles à la collectivité, en vue d'augmenter l'hygiène et le bien-être, d'aider au développement de la population. En face de l'emprunt contracté, on voit pour ainsi dire toujours la dépense utile qui contribue à accroître le bien-être en augmentait la fortune immobilière de la personne morale débitrice. On ne peut évidemment en dire autant des emprunts d'Etat.

Ensuite, les Parlements et les Gouvernements n'ont au-dessus d'eux aucune autorité qui puisse les empê-

cher d'abuser du crédit. Comme l'observe M. Girault (1) « la raison et la prudence des hommes du pouvoir constituent le seul frein sur lequel on puisse compter. » Pour les municipalités, au contraire, des garanties multiples fonctionnent et le contrôle du pouvoir central apparaît à chaque instant. Autrefois les communes ne pouvaient pas emprunter sans une autorisation expresse accordée dans chaque cas par le législateur. Si plus tard poussé par les idées de décentralisation, le législateur s'est relâché de cette rigueur première, il n'a pourtant jamais permis aux communes d'emprunter librement.

L'Etat est un débiteur d'une nature spéciale. Sa durée indéfinie et son caractère particulier lui permettent certaines formes d'endettement, telle que la dette consolidée, que les communes ne peuvent faire sous aucun prétexte et en aucun cas. Tous les emprunts locaux doivent être, au contraire, amortissables dans un délai relativement court. Des raisons spéciales existent et consistent dans la moindre garantie d'une solvabilité durable pour le paiement des intérêts et du capital, à cause des fluctuations plus étendues de la population et du bien-être économique. Elles consistent aussi dans ce fait, que l'amortissement et l'imposition, dans l'intérieur d'une économie sociale très importante, comme un Etat, ne représentent le plus souvent, qu'un seul et même transfert de bien entre les économies particulières d'un même organisme économique, ce qui la plupart du temps, n'est pas vrai pour les communes.

Autrefois et même encore aujourd'hui, l'Etat se permet d'émettre des emprunts forcés et des emprunts patriotiques. Dans les collectivités locales ces formes d'em-

(1) Girault (A.) : Manuel de législation financière, t. III, p. 16 (1927).

prunts sont complètement inconnues et ce procédé ignoré dans les finances locales.

Enfin, l'Etat a derrière lui le Trésor qui, en qualité de banquier fort complaisant, lui avance tout l'argent qu'il veut. Les municipalités n'ont rien de similaire. Si le Trésor accepte en dépôt leurs fonds libres, il leur refuse toujours le service qu'il rend à l'Etat et ne leur avance jamais une somme supérieure à celle qui lui a été remise. Dans ses rapports avec les organismes locaux, le Trésor n'est jamais à découvert. Ainsi, il n'accorde aux communes aucune possibilité d'avoir une dette flottante, comme c'est toujours le cas avec l'Etat.

Qu'il s'agisse de la question d'endettement, de la création des ressources destinées à assurer l'amortissement de l'emprunt, ou de l'utilisation des fonds d'emprunts, il existe dans tous les pays, toute une série de règles auxquelles les autorités locales doivent se conformer, et qui a pour objet de prévenir des abus éventuels.

Dans la législation yougoslave actuelle, le principe de l'endettement local est posé dans l'article 14 de la loi du 31 janvier 1901. D'après cet article, les communes et autres circonscriptions administratives supérieures sont autorisées, en principe, à contracter des emprunts pour la satisfaction des besoins locaux, si les recettes ordinaires de l'année budgétaire en cours, ne sont pas suffisantes à y pourvoir.

Pour pouvoir obtenir l'argent nécessaire, les communes ont la possibilité, d'après la loi, de s'adresser aux Caisses du Trésor, au Crédit Foncier et aux établissements de crédit du pays. La ville de Belgrade et autres centres urbains, chef-lieu de département, peuvent même contracter des emprunts à l'étranger, à condition d'obte-

nir au préalable, l'approbation du Conseil d'Etat sur avis favorable du ministre des finances.

Ainsi, en Yougoslavie, le législateur fait d'abord une distinction entre les grandes villes et les autres localités. Ensuite, il prévoit les modes d'endettement sans donner toutefois la possibilité aux communes, même aux plus importantes, de recourir à la souscription publique.

Chaque municipalité ayant l'intention de conclure un emprunt doit, d'après ce même article, prévoir dans sa décision, d'abord, la source de revenus et la recette qui sera consacrée au remboursement ; ensuite, le délai de l'emprunt et le taux de l'intérêt qu'elle accepte de payer. La détermination du montant de l'emprunt n'est pas exigée par le législateur. C'est la municipalité qui, d'accord avec l'assemblée municipale, le fixe d'après les travaux qu'elle a en vue de faire.

En exigeant l'affectation, à l'amortissement de la dette d'un revenu ou d'une fraction de recette déjà existante, le législateur veut se persuader que la commune en question a vraiment des possibilités de rembourser sa dette, et en même temps, donner une garantie plus grande aux souscripteurs qui seront sûrs que le capital prêté leur sera remboursé par les revenus que donneront des ressources déterminées.

Ainsi la loi prévoit une sorte d'amortissement obligatoire, qui joue en faveur des prêteurs, et, par l'article 129 de la loi municipale du 5 juin 1903, les annuités sont reconnues comme dépenses obligatoires par les communes. Ainsi non seulement les communes doivent prouver leur solvabilité et fournir des moyens pour assurer l'amortissement de la dette, mais elles sont mises sous le contrôle du pouvoir central, qui a toujours la possi-

bilité, par l'intermédiaire de ses organes subordonnés, d'intervenir en faveur des créanciers, et d'inscrire d'office la somme nécessaire à l'amortissement de la tranche annuelle.

Donc, la spécialisation des deniers communaux apparaît comme un procédé de tutelle à l'égard des collectivités locales, et de plus, elle a pour objet de donner une garantie plus forte aux prêteurs.

En même temps qu'une émission d'emprunt, il faut créer des ressources nouvelles assez abondantes, non seulement pour assurer le service des intérêts, mais encore pour assurer un amortissement rapide de la dette locale. Les municipalités doivent à l'avance se procurer, au moyen de nouvelles impositions, les fonds nécessaires pour couvrir l'intérêt et une large part d'amortissement. Les seuls fondements sur lesquels peut reposer le crédit national, sont ainsi mis en pleine lumière.

Le délai de remboursement de l'emprunt et le taux d'intérêt sont exigés pour qu'on puisse se rendre compte de l'opportunité de l'emprunt, et que l'assemblée municipale, ainsi que les autorités supérieures, puissent apprécier les conditions, et voir si elles sont trop onéreuses, ou, au contraire, raisonnables, voire même avantageuses.

De plus, d'après la législation yougoslave, une autorisation préalable de l'assemblée est exigée, qui d'après l'article 33 § 7 de la loi du 5 juin 1903, doit, non seulement se prononcer sur l'utilité de l'emprunt, mais en même temps donner son consentement sur son montant, son délai de remboursement et le taux de l'intérêt. Puisque c'est le peuple qui doit, en dernier ressort, rembourser l'emprunt, il faut qu'il soit préalablement consulté, qu'il donne son avis sur l'utilité de cet endettement, sur les

conditions dans lesquelles il faudra le faire et qu'il s'engage, en donnant son consentement, exprimé par le vote public pour ou contre l'emprunt, à tenir à honneur de faire face à cet engagement.

Une fois toutes les formalités accomplies et le consentement de l'assemblée municipale obtenu, les autorités locales doivent encore obtenir l'approbation du ministre des finances.

Pour que l'emprunt ne soit pas détourné de son but, le législateur a bien spécifié, dans l'article 15 de la même loi, que les sommes tirées de l'emprunt ne peuvent être employées que pour les dépenses en vue desquelles il a été émis. Il a donc une affectation spéciale et ne peut être contracté que pour une dépense déterminée.

Pour que des confusions ne se produisent pas et que les sommes empruntées ne soient pas détournées de leur destination, l'article 8 de la même loi déclare : « les dépenses ordinaires, prévues et autorisées par le budget ne peuvent en aucun cas, être satisfaites avec des sommes obtenues par l'emprunt ». Ces sommes ne peuvent donc même pas être inscrites dans le budget des dépenses ordinaires. La dette locale n'est qu'une recette extraordinaire, et par conséquent, elle ne peut servir qu'à couvrir certaines dépenses extraordinaires.

Afin que des dépenses inutiles ne soient pas provoquées sans raison aux collectivités locales et augmentent inutilement les frais des emprunts la loi des finances de 1928-29, a, dans son article 106, exempté de toutes taxes et de tous impôts, les transactions et actes nécessaires à la conclusion des emprunts, par les collectivités locales soit à l'étranger, soit dans le pays.

CHAPITRE DEUXIEME

EXPOSE SOMMAIRE DES CAUSES DE L'ACCROISSEMENT DU NOMBRE ET DU MONTANT DES EMPRUNTS

La dernière guerre, qui entre 1914 et 1918 dévasta l'Europe en détruisant des masses énormes de vies humaines et de richesse, avait arrêté presque toute l'activité des communes. Le peu d'action déployée par les municipalités dans des cas très rares, n'était consacrée qu'à la satisfaction des besoins les plus pressants, ne permettant pas l'ajournement. Et même dans ce cas, on n'entreprenait que le strict nécessaire, d'après les ressources disponibles.

Obligées de sacrifier les intérêts locaux aux intérêts généraux et au salut du pays, les communes n'ont pu mener leur vie propre et s'occuper des tâches locales. Pendant la période des hostilités, toutes leurs préoccupations pouvaient se résumer dans la phrase : *salus populi, suprema lex*.

Après les hostilités on s'est aperçu que le travail patient des générations précédentes, qui avait rendu possible l'accumulation des capitaux, était anéanti ; que non seulement l'Etat yougoslave, mais l'Europe tout entière, vainqueurs et vaincus, était réduite en grande partie à

la pauvreté et au désordre, et que les finances de la presque totalité des Etats et des collectivités locales se trouvaient complètement désorganisées.

Cet état de choses s'est trouvé encore aggravé par suite du nombre démesuré de besoins nouveaux surgis tout d'un coup, provoquant une complication, et rendant plus difficile encore la liquidation de cette situation anormale, issue de la guerre et de ses conséquences désastreuses à tous points de vue.

« C'est à coup sûr, comme le dit M. Jèze (1), l'une des plus dures phrases, une fois l'ivresse de la victoire dissipée et l'angoisse patriotique disparue. L'égoïsme naturel des peuples, des classes sociales et des individus, un moment atténué par le sentiment du péril commun, reparaît avec toute sa force. Chacun se croit lésé et sacrifié. Les récriminations les plus vives se font entendre, de peuple à peuple, de classe à classe, d'individu à individu ».

Toute une foule de problèmes nouveaux, sociaux, économiques, financiers, politiques et autres ont apparu subitement, ne supportant pas l'ajournement. La liquidation de cette situation et l'apaisement de cette atmosphère s'imposaient d'eux-mêmes. C'est ainsi que, par la force des événements, entraînées par le courant, les municipalités ont dû, de leur propre initiative ou poussées par l'opinion publique ou par le législateur, s'occuper d'un grand nombre de ces problèmes qui les concernaient directement ou indirectement.

En un mot, au lendemain des hostilités, leur première tâche consistait à réunir leurs efforts aux efforts des au-

(1) Jèze (G.), Cours élémentaire de science de finances et de législation financière française, p. 219 (1931).

tres circonscriptions administratives et de l'Etat, pour liquider plus vite la situation pénible dans laquelle se trouvait le pays.

Malheureusement, dans leur ensemble, les autorités locales ne possédaient pas à ce moment l'attachement nécessaire et l'instruction désirable pour collaborer utilement à l'amélioration de cet état. Elles ne possédaient pas assez de clairvoyance, d'énergie et de fermeté, et la plupart du temps, elles ne se rendaient même pas suffisamment compte de la gravité de la situation; elles ignoraient la force de patriotisme, de sacrifice et de bonne volonté qu'il fallait déployer à ces moments critiques, pour aboutir à une solution satisfaisante et calmer le plus vite possible les souffrances du pays.

Elles ne voyaient, en général, que leurs buts politiques et leurs chances d'être réélues, négligeant même les questions primordiales et les problèmes vitaux des collectivités locales.

De même que pendant la guerre, pendant toute cette période de liquidation, longue, difficile, pénible même, les tâches locales, propres à ces collectivités, restèrent au second plan.

Cependant le nombre des besoins locaux augmentait continuellement. Les défauts de l'administration locale, le désordre de ses finances apparaissaient plus clairement. L'accroissement des dépenses se montrait plus grand que celui des revenus, les ressources existantes étant insuffisantes à suppléer à tous les besoins nouveaux ou exceptionnels.

La conséquence de cette pénurie d'argent entraînait la négligence des services et la non-satisfaction des besoins locaux. Cet état pouvait être supporté, tant que

les anciennes institutions ont duré, tant qu'elles pouvaient être encore utilisées. Mais le jour où elles ont cessé de remplir leurs fonctions, les autorités locales se sont trouvées devant le problème : comment réparer tout au moins ces services et ces institutions négligés ? Cette situation paraissait d'autant plus difficile et compliquée, que sa stabilisation exigeait des sommes énormes. Les ressources ordinaires des communes leur étaient insuffisantes pour s'en tirer. Il leur fallait se procurer de l'argent par l'emprunt, seule ressource extraordinaire, capable de produire immédiatement de grands revenus.

L'Etat, de son côté, préoccupé à tous les points de vue : politiques, économiques, financiers, sociaux ; absorbé par d'autres tâches lourdes et complexes ne montrait pas beaucoup d'empressement pour entreprendre un contrôle rigoureux et mettre fin à cette indifférence des autorités locales pour réorganiser leur gestion financière. Il ne pouvait pas se décider non plus à sacrifier certaines sources de ses revenus pour aider les municipalités, qui, avec leur système rigide des centimes additionnels, ne pouvaient pas espérer augmenter sensiblement leurs ressources. L'Etat lui-même, il est vrai, se trouvait dans une situation financière particulièrement délicate, avec ses revenus si peu en proportion au nombre de besoins à contenter. C'est pourquoi il a fait flèche de tout bois, en s'accaparant toutes les ressources intéressantes, qu'il épuisait jusqu'à la plus extrême limite. Les communes se trouvaient donc privées des moyens d'accroître sensiblement leurs revenus, sans s'exposer au danger de voir les contribuables écrasés par des charges trop fortes, et à toutes les conséquences d'une

surcharge fiscale. Leurs matières imposables se bornaient aux centimes additionnels, taxes locales, et pour les communes urbaines, l'octroi, dont nous avons eu l'occasion de voir les productivités. Il était difficile de trouver de nouvelles formes de rapport, de trouver un nouvel objet, une nouvelle matière imposable, ayant échappé à l'impôt. D'autre part, les besoins étaient devenus énormes et soudains. Il n'y avait presque pas de possibilité de les différer et c'est pourquoi, en fin de compte, la dette locale, grâce à son élasticité, était seule à produire de grands revenus.

L'accroissement de la dette publique, surtout dans les grandes communes urbaines, tient également aux exigences des habitants en ce qui concerne les travaux d'hygiène, la facilité des moyens de transports, l'embellissement des places et des rues, d'où la nécessité de transformer les villes par voie d'acquisition, d'expropriation, etc...

L'examen des budgets municipaux les plus importants fait ressortir le développement considérable, tant des travaux de voirie urbaine (création de rues nouvelles, élargissement des anciennes, ouverture de places, pavage moderne, etc.) que ceux nécessités par l'amélioration des conditions générales d'existence (embellissement, canalisation pour eaux et égouts, moyens de communications, etc.). Nul chapitre budgétaire n'a pris autant d'extension depuis la guerre, et les dépenses nécessitées par ces travaux sont presque exclusivement couvertes par les recettes provenant des emprunts.

Les idées de progrès, de civilisation, de démagogie politique, si manifestes à l'époque d'après-guerre, dans toutes les branches de l'activité humaine, ont aussi

poussé les municipalités à recourir au crédit, afin de donner satisfaction aux besoins de plus en plus multiples des individus. « La guerre a eu pour effet, comme l'observe M. Nitti, en plus de ces conséquences désastreuses, de déterminer dans les esprits un sens moins grand de l'épargne, une moins grande énergie de travail et un plus grand désir de jouissance » (1). Les dépenses voluptuaires d'autrefois sont devenues nécessaires, et c'est parallèlement à l'augmentation générale des dépenses ordinaires et extraordinaires de voirie, d'enseignement et de grands services municipaux, que nous constatons l'accroissement des dettes communales.

Ainsi depuis la guerre, la dette municipale a augmenté d'une année à l'autre. D'après la statistique officielle du ministère des finances (2) à la fin de l'année 1930, le montant nominal des sommes empruntées par toutes les communes yougoslaves, rurales comme urbaines, s'élevait à 1.560.526.859 dinars. Sur 4.756 communes prises en considération (3), 757 ont contracté des emprunts ; soit, 535 communes rurales et 222 communes urbaines.

Le nombre total des emprunts conclus jusqu'à la fin de l'année 1930 était de 1.461, dont 746 pour les communes rurales, et 715 pour les communes urbaines, et parmi ces dernières, 123 pour la capitale et les villes principales, chefs-lieux des banovines.

A la fin de l'année 1930, le montant de la dette communale non amortie s'élevait à 1.400.429.952 dinars. Sur cette somme 63.453.633 dinars revenaient aux communes rurales, 953.321.969 dinars à la capitale et autres villes,

(1) Nitti (F.) : Principes de sciences des finances, t. I, p. 55 (1928).

(2) Statistika komunalnih Zajmova u Krajevini Jugoslaviji.

(3) Le nombre exact des communes yougoslaves en 1930 était de 4769.

sièges de banovines, et 383.654.350 dinars aux autres communes urbaines.

Présentée avec plus de clarté, la situation apparaît comme il suit :

TABLEAU XIII. — *Exposé sommaire des emprunts communaux effectués jusqu'au 31 décembre 1930.*

Communes	Rurales	Villes principales	Autres Communes urbaines	Total
Nombre total des communes	4.283	10	463	4.756
Nombre des communes ayant des emprunts . .	553	10	212	775
Nombre des emprunts . .	746	123	592	1.461
Montant nominal des emprunts	74.802.642	1.055.034.616	430.689.601	1.560.526.859
Montant réel des emprunts	73.658.325	995.064.558	428.900.857	1.497.623.740
Restant du passif au 31-12-30	63.453.633	953.321.919	383.654.350	1.400.429.952

Sur 4.283 communes rurales, 535 seulement ont émis des emprunts, et leur passif est de 63,5 millions de dinars. La part moyenne de chacune de ces communes s'élève à 119.000 dinars. Leurs dettes ne sont donc qu'assez modestes et la question d'un endettement sérieux, dans l'ensemble de ces communes ne peut pas se poser.

En analysant cette dette de plus près, en considérant les communes par régions, on remarque de très grandes différences quant aux passifs. Tandis que les communes rurales de Serbie ne doivent que des sommes minimes, celles de Croatie, Slovenie, Voïvodine et du littoral en

général, doivent plus que les autres. Cette différence s'explique surtout par la meilleure organisation du crédit dans ces régions, par des conditions moins onéreuses et l'accès plus facile, qui leur permet par conséquent, d'en user plus largement.

Le passif des communes urbaines, autres que les villes principales siège de banovines, est de 383,7 millions de dinars et se trouve réparti entre 212 villes ; 45 % de ces communes ont donc contracté des emprunts et la somme moyenne qui revient à la charge de chacune est de 1.814.000 dinars.

Le gros des emprunts locaux, presque $\frac{2}{3}$ du passif total est absorbé par la capitale et autres villes principales qui, étant des centres administratifs, politiques, économiques, présentent les agglomérations les plus importantes du pays. La ville de Belgrade tient la tête avec ses 452 millions de dinars, et ainsi, à elle seule, elle doit presque autant que toutes les autres. La ville de Zagreb vient ensuite avec une dette de 179,9 millions de dinars. Puis la ville de Ljubljana avec 148,2 millions.

Voilà la situation générale des communes yougoslaves, dans leur ensemble. Il nous faut maintenant étudier comment cette dette a évolué, quel est le montant de tous ces emprunts locaux, et quels sont les conditions et les délais dans lesquels ils ont été conclus.

CHAPITRE TROISIEME

EVOLUTION DE LA DETTE COMMUNALE

Parmi tous les revenus extraordinaires des municipalités, le plus caractéristique, et en même temps le plus connu, celui qui dans les temps modernes a le plus d'importance ; c'est la dette locale. Il faut ajouter qu'ordinairement c'est aussi la ressource extraordinaire la plus avantageuse.

Dans ce chapitre nous nous sommes proposés de suivre la marche de ce revenu, pour avoir une idée plus précise de l'évolution de la dette communale, de la place qu'elle a occupée dans les finances des communes yougoslaves et de ses tendances actuelles.

Pour faciliter l'étude de la marche de la dette locale, on peut la diviser en trois périodes : la première qui englobe les faits jusqu'à la fin des hostilités, la deuxième qui montre l'évolution de la dette d'après-guerre, jusqu'à la fin de l'année 1929, et la troisième, qui comprend l'année 1930.

Dans la première période, la dette d'avant-guerre se caractérise par une dette locale si modeste, si raisonnable que nous ne pouvons qu'admirer la gestion financière de cette époque. La somme des dettes contractées par les communes rurales ne s'élève, dans cette première période, qu'à 5 millions 1/2 de dinars environ, ce

qui représente les 8,75 % du passif de la dette actuelle, autrement dit, plus de 90 % de ce passif provient d'après-guerre.

Celui des communes urbaines, autres que les villes principales, représentait 16 millions de dinars, ce qui fait 4,27 % de leurs dettes actuelles.

Dans la capitale et les villes principales, chefs-lieux des banovines, on constate ce même facteur, plus marqué encore. La somme totale de leurs dettes, dans cette même période, était de 40 millions de dinars, ce qui ne fait que 4,22 % du passif actuel.

Déjà, ne se basant que sur ces chiffres (1) sans prendre d'autre facteur en considération, on peut arriver à cette conclusion que la presque totalité des emprunts communaux, dans les communes yougoslaves prises globalement, provient d'après-guerre.

Cette situation se transforma complètement après la guerre, et dans cette deuxième période, le passif des municipalités subit un sort tout à fait différent, l'évolution de la dette communale prit un aspect tout autre.

Les finances locales entrent dans une phase d'endettement accéléré. Le nombre des emprunts commencent à se multiplier rapidement, accroissant la dette d'une façon démesurée. La statistique suivante nous prouve ces faits par les chiffres :

(1) Ces chiffres expriment des sommes d'emprunts conclus avant guerre, en dinars — monnaie saine — non dépréciée. Ces mêmes sommes sont représentées dans la statistique du ministère des finances, en même montant, malgré la dépréciation énorme du dinar. On n'a pas tenu compte de cette dépréciation, ni fait les retouches nécessaires. Les sommes sont laissées telles qu'elles étaient.

Les emprunts d'avant-guerre, en couronnes et florins autrichiens, sont convertis en dinars, d'après la relation légale : 1 florin = 0,50 dinar ; et 1 couronne = 0,25 dinar.

TABLEAU XIV. — *Evolution de la dette communale.*

Communes	Rurales	Villes principales	Autres communes urbaines
Jusqu'au 1 ^{er} décembre 1918...	5.569.893	40.208.434	16.371.888
Du 1 ^{er} décembre 1918 jusqu'au 1 ^{er} janvier 1930	38.520.716	711.923.106	216.360.558
Dans le courant de l'année 1930	19.363.024	201.190.429	150.921.904
Au total	63.453.633	953.321.969	383.654.350

Cette statistique nous révèle un phénomène presque nouveau dans les finances locales yougoslaves : l'endettement des communes rurales. Un certain nombre de ces communes cessent d'être négligentes et, ayant tendance à s'accroître, augmentent rapidement leur passif dans cette période d'après-guerre. Ainsi, ce n'est plus uniquement la question de la dette des communes urbaines qui se pose, mais aussi celle des communes rurales.

Il est incontestable que ces communes sentent le besoin d'augmenter leurs ressources, pour faire face à leurs besoins, notamment ceux de la viabilité et de l'instruction publique. Mais il semble qu'il n'était pas prudent de laisser ces communes recourir aux emprunts, au moment du relèvement économique et de la restauration financière du pays, surtout si l'on considère les conditions dans lesquelles ont été faits ces emprunts, sans aucune facilité spéciale, ni possibilité avantageuse à recourir au crédit.

Dans cette deuxième période, le passif des communes rurales monte de 5 1/2 à 38 1/2 millions de dinars. L'endettement de ces communes qui ne représentait que 8,75 % du montant de leurs dettes totales, s'est accru de 60,70 %. Ce pourcentage seul suffit pour constater la rapidité des dettes, et le sens dans lequel se sont dirigées les communes rurales.

A ce moment il n'y a pas encore de danger à redouter. Le passif n'est pas énorme. Le nombre des communes endettées est modéré et le montant de ces emprunts encore modeste. Mais il reste à craindre que cette situation ne s'aggrave davantage, puisqu'il y a tendance vers l'accroissement de cette dette. Mieux vaut prévenir le mal que le guérir.

Il ne faut pas habituer les municipalités à trop user de ce procédé, puisqu'il peut très facilement se transformer en un endettement imprévoyant et absurde. Il faut toujours se rappeler que l'emprunt est une épée à deux tranchants, vu avec beaucoup de faveur par les masses, car il aboutit à l'ajournement d'impôts nouveaux ou de l'augmentation des autres, et rejeter le fardeau d'une dépense sur la génération suivante en tout ou en partie. De plus, il faut songer que chaque nouvel emprunt a son contre-coup direct sur les contribuables qui auront à payer des impôts pour en assurer l'amortissement.

D'autre part, il faut prendre en considération les conditions défavorables du marché monétaire et financier et l'accès très difficile à ces communes pour obtenir du crédit sous des conditions raisonnables. Le plus

souvent, comme nous le verrons plus loin, elles sont obligées de payer très cher le service des créanciers et d'accepter des conditions très onéreuses.

Aussi pour le moment, serait-il désirable de voir ces communes se modérer dans la conclusion des emprunts, d'attendre que le crédit soit mieux organisé, et son accès plus facile, que des institutions spéciales soient créées.

Passant maintenant à l'analyse des communes urbaines, nous voyons par la statistique, que leur dette représente le gros du passif local, et que parmi elles, les villes principales arrivent en tête.

En effet, en étudiant la dette locale, on peut prendre comme règle générale que le montant de la dette reste en proportion assez constante avec le nombre d'habitants. La comparaison de la dette des villes principales et des autres communes urbaines nous le prouve assez.

Le passif des communes urbaines, autres que les villes principales, a augmenté dans cette deuxième période pour plus de 216 millions de dinars. De 16 millions, chiffre d'avant-guerre, la dette de ces communes s'est élevée à presque 233 millions de dinars. Cette tranche de la deuxième période représente donc 56,40 % de la dette totale propre à ces communes.

La capitale et autres villes principales (1) ont contracté environ, dans cette même période, pour 712 millions d'emprunts. Quand on compare cette somme avec celle de la première période qui n'était que de 40 millions environ, on reste saisi. Elle représente 74,68 % de la dette totale contractée par ces communes.

(1) Dans la nouvelle division administrative du pays, le ministère des finances classe comme villes principales : Belgrade, Zagreb, Split, Nich, Cetinje, Novi-Sad, Sarajevo, Ljubljana, Banjaluka, Usküb.

Il est notoire que l'augmentation de cette dette provienne surtout des diverses dépenses faites en vue de développer certains services municipaux et d'aménager et de moderniser les villes. On ne peut pas non plus contester l'utilité de ces dépenses, à des villes auxquelles il incombe de procurer aux habitants les bénéfices du perfectionnement et du bien-être que les progrès scientifiques et l'hygiène contemporaine ont mis à leur disposition.

L'endettement des communes urbaines peut être justifié facilement, puisque les travaux qui les nécessitent, comme l'établissement des conduites d'eau, d'électricité, la construction des routes, bâtiments d'école, de mairie, etc..., profitent non seulement à la génération présente, mais aux générations futures.

Si de prime abord, ces emprunts paraissent justifiés et leur utilité incontestable, lorsqu'on approfondit un peu la question, le doute apparaît.

D'abord, l'utilité de certaines opérations qui paraissent aujourd'hui permanentes, peut devenir complètement nulle pour nos descendants. Les grands progrès accomplis dans le courant de ce siècle et ceux que nous réserve vraisemblablement l'avenir, empêchent d'assurer à l'avance que de telles améliorations soient vraiment durables. N'est-il pas permis d'affirmer que les services d'assainissement et d'éclairage, pour ne citer que ceux-là, seront de plus en plus économiquement et de mieux en mieux réalisés ? Les communes qui, pour répondre aux dépenses de ces services, se laissent entraîner à contracter de gros emprunts à long terme, ne s'exposent-elles pas à être bientôt forcées d'utiliser un matériel encombrant ou même inutile à des installations

insuffisantes ? Elles continueront cependant à payer des annuités que, par suite de nouvelles découvertes scientifiques, on pourra trouver excessives.

L'exagération dans ce sens présente pour les municipalités un danger très grand, capable de bouleverser complètement leurs finances et d'avoir des conséquences désastreuses pour les générations à venir.

De quelque façon que ces dépenses puissent être justifiées, il est indispensable qu'il existe au moins dans la gestion financière de ces communes, un rapport, si ce n'est un équilibre, entre les dépenses et les ressources, entre les charges et les sources fiscales, entre les engagements et les possibilités de répondre à ces engagements. Et pour établir cet équilibre, il faudra toujours et surtout bien faire la distinction entre les besoins primordiaux et essentiels et les besoins accessoires et secondaires, ce que les communes yougoslaves ne peuvent se flatter d'avoir fait ; sinon, on arrivera un jour, à rompre cette harmonie, sans laquelle on ne peut concevoir une bonne gestion financière, et à provoquer le déséquilibre des facteurs mentionnés.

L'endettement rapide des communes yougoslaves qu'on voit apparaître dans cette deuxième période, peut être considéré comme un phénomène anormal car la capacité financière de ces communes et l'organisation existante du crédit, ne permettaient pas que les emprunts soient contractés sur une telle envergure. L'accroissement des ressources locales ne suivait pas, même de loin l'augmentation de ce passif. L'organisation des finances locales était restée sur les bases d'avant-guerre ; les nouvelles sources fiscales, susceptibles de productivité, n'apparaissaient pas, et on ne pouvait pas compter

sur les anciennes puisque leur rendement avait atteint son maximum depuis longtemps.

Il faut donc tendre tous ses efforts à réduire le plus possible le montant de cette dette et ne recourir à de nouveaux emprunts qu'en pleine connaissance des difficultés qu'ils créent, et des conséquences qu'ils auront sur l'économie nationale et les finances communales.

Pendant la troisième période, cette situation s'aggrava encore, et l'allure accélérée avec laquelle les municipalités ont continué à s'endetter laisse à réfléchir. Dans le courant de l'année 1930 les communes yougoslaves, rurales comme urbaines, ont contracté 371.475.357 dinars de dettes. Ce chiffre seul, semble déjà exagéré, mais si nous prenons en considération des facteurs comme la crise économique, la dépréciation générale, la pénurie des capitaux, la diminution de la productivité des ressources fiscales, l'application du principe de l'économie rigoureuse dans la gestion financière de l'Etat, etc., ce chiffre paraît plus grand encore, beaucoup plus important, presque effrayant.

Le passif des communes rurales a augmenté dans le courant de l'année 1930 de presque 20 millions de dinars, ce qui représente 30,46 % de la dette totale de ces collectivités jusqu'au 31 décembre 1930. Ainsi, en une seule année, elles ont augmenté leurs dettes d'un tiers. Leur passif qui était, au commencement de 1930, de 44.090.609 dinars, augmenta, dans le courant de cette même année, de 19.363.024 dinars, pour arriver à 63.453.633 dinars à la fin de l'année.

La même situation est à remarquer pour les communes urbaines, surtout les communes autres que des villes principales où l'augmentation du passif fut plus

grand et plus rapide que partout ailleurs. Dans le courant de l'année 1930 ces communes ont contracté pour 151 millions de dinars d'emprunts. L'augmentation de leurs dettes monte à 39,33 %, elle s'est donc accrue des 2/5. D'un passif de 216.360.558 dinars, au début de l'année, elles sont arrivées à celui de 383.654.350 dinars à la fin de 1930.

En même temps la capitale et les autres villes principales, chefs-lieux des banovines, ont émis des emprunts pour plus de 201 millions de dinars. Toujours en 1930, leur passif a augmenté de 21,10 % et leurs dettes qui se montaient en janvier 1930 à 711.923.106 dinars, se sont élevées à la fin de l'année à 953.321.969 dinars.

Devant ces chiffres, la première question est de savoir pourquoi toutes les communes yougoslaves se sont endettées si rapidement, d'une manière si anormale, dans cette troisième période dont 1930 n'est que le début.

Nous avons pu constater, qu'après guerre, la dette locale augmentait d'une année à l'autre, plus ou moins rapidement, selon les circonstances propres à chaque commune, mais cependant pas à cette vitesse vertigineuse. Le passif s'élevait continuellement, mais pas avec les pourcentages qu'on voit apparaître en 1930.

Voici les remarques faites et les explications données par le bulletin officiel du Ministère des finances à ce sujet : (1)

Pour pouvoir répondre à cette question, on ne doit pas perdre de vue, que, sur la totalité des nouvelles dettes, qui s'élèvent à 445,5 millions de dinars en 1930 (on a pris en considération la dette des banovines non envisagée dans notre étude) environ 73 millions retom-

(1) Statistika komunalnih zajmova u Kraljevini Jugoslaviji, p. 18 et 19.

bent sur des banovines, nouvelles collectivités locales organisées dernièrement, qui se sont trouvées l'année dernière dans la période de formation, et qui, par suite de l'insuffisance des sources de revenus propres ont été dirigées vers les emprunts. D'autre part, 201,2 millions de dinars présentent, en plus de la nouvelle dette de Belgrade, la dette des villes, sièges des banovines qui sont devenues des centres administratifs avec des fonctionnaires nombreux et leurs familles. De plus, chaque nouveau centre attire une foule de nouveaux venus, comme ceux exerçant des professions libérales : médecins, avocats, des commerçants qui arrivent attirés par le gain. L'augmentation de la population de ces centres pour la plupart des classes plus cultivées, provoque l'élargissement des besoins locaux, qui sont satisfaits grâce aux emprunts. L'endettement en 1930 des 476 autres communes urbaines est de 150,9 millions de dinars et celui des 4.283 communes rurales n'est que de 19,4 millions de dinars ; parmi ces dernières communes, les villages des banovines riches comme ceux du Danube, de la Drave et de la Save se sont endettés pour 15,9 millions de dinars. Nous observons, d'autre part, que l'endettement en Tchécoslovaquie, par exemple, dépasse 7,5 milliards de couronnes tchécoslovaques, autrement dit 12.555 millions de dinars, soit une dette de 866 dinars par habitant contre 111 chez nous.

Nous sommes d'avis que l'endettement actuel de collectivités locales prises dans leur ensemble, ne peut pas être dangereux pour leurs finances, quoique, en cas d'approbation de nouveaux emprunts, il est indispensable de contrôler rigoureusement leur nécessité et leur utilité, et ceci, seulement dans les cas qui ne permet-

tent pas l'ajournement et ne peuvent pas être accomplis avec des ressources ordinaires.

Dans cette explication du bulletin, on constate tout d'abord, que les banovines se trouvant dans leur période de formation ont été poussées vers les emprunts à cause de l'insuffisance de revenus propres à ces collectivités. On est donc prêt à avouer, d'une façon détournée et indirecte, que les banovines pourvoient à la satisfaction de leurs besoins actuels (au moins pour un certain nombre d'entre eux) par les ressources extraordinaires — soit : les emprunts.

Passant ensuite à la capitale et aux autres villes principales, sièges de banovines, on essaie de justifier leur endettement par le fait que ces villes « sont devenues des centres administratifs avec des fonctionnaires nombreux et leurs familles ». Si ces villes étaient devenues seulement en 1930 des centres administratifs, on pourrait tenir compte de cet argument, dans une certaine mesure, pourtant, car nous ne pouvons, même pour un instant, oublier que nous nous trouvons à l'heure actuelle en pleine crise économique, que dans ce cas les fonctionnaires et les professions libérales devraient patienter en attendant une période plus prospère, pour qu'on leur procure le confort nécessaire et une ambiance plus agréable. Mais ces villes étaient avant la guerre des centres administratifs ; après la guerre elles sont même devenues des centres de décentralisation et des autonomies locales-chefs-lieux des régions (1). Il n'y avait donc aucune raison de prendre vis-à-vis d'elles des mesures exceptionnelles en 1930. Jusqu'à cette époque les muni-

(1) Subdivision administrative instituée en 1927, avec des autonomies locales étendues, à la place des départements. Après trois ans de fonctionnement à peine, elles ont été supprimées et remplacées par des banovines.

cipalités n'avaient rien entrepris de spécial pour les fonctionnaires et les professions libérales, ces villes se développaient spontanément d'après leurs disponibilités financières et la volonté de la population ; alors, pourquoi tout d'un coup entreprendre des mesures exceptionnelles ?

Ensuite, on ne fait nulle part une énumération limitative de ces besoins spéciaux apparus en 1930, qui puisse justifier cet endettement anormal. On ne mentionne nulle part les travaux entrepris et les emplois nouveaux qu'on devait créer. On ne parle nulle part de ces nouveaux plans et de cette nouvelle orientation des communes en 1930, avec une énumération stricte des tâches qu'elles doivent entreprendre et des sommes qui leur sont affectées, de l'utilité et de l'urgence des travaux.

Une dette de plus de 200 millions de dinars ne peut pas se justifier par cette phrase vague : « L'augmentation de la population de ces centres, pour la plupart des classes plus cultivées, provoque l'élargissement des besoins locaux, qui sont satisfaits grâce aux emprunts ». L'engagement d'une telle somme exige beaucoup plus d'explications, de détails et de précisions.

Il se peut qu'on nous fasse l'objection que les banovines ne sont pas la même chose que les régions. Nous n'avons que neuf banovines tandis qu'avant nous avions 33 régions. Aussi par suite de la plus grande étendue des banovines, leurs centres ont acquis une importance plus grande. Il est tout à fait exact que ces centres soient devenus plus importants (au point de vue administratif, naturellement), mais ceci ne prouve nullement que ces villes aient vu leur population s'ac-

croître d'une façon disproportionnée à partir du jour de la formation des banovines. Le cadre des fonctionnaires s'est accru, mais ce fait n'est que d'une minime importance, puisque cette augmentation supposée ne représente qu'un faible pourcentage dans la population totale de ces villes. Cette petite variation ne peut provoquer, ni permettre une augmentation du passif de ces villes de 21,10 %, dans l'intervalle d'une année.

On ne mentionne nulle part non plus, ni en pourcentage, ni en chiffres exacts, cette prétendue augmentation de la population de ces villes dans le courant de l'année 1930. Peut-être afin de ne pas être ridicule ? ou peut-être parce qu'elle se trouve inexistante ?

Enfin, il est notoire que l'accroissement des besoins locaux s'exerce continuellement, surtout depuis la guerre, pourtant le passif de ces communes n'atteignait pas 20 % dans le courant d'une même année. Il paraît alors tout à fait invraisemblable et inexplicable que l'accroissement des besoins locaux se soit produit si brusquement en 1930, entraînant un endettement aussi rapide.

De plus, cette nouvelle politique municipale n'aurait pas concordé avec le très grand nombre de circulaires et ordres publiés par les autorités supérieures, ni avec la politique de l'Etat qui préconisent et exigent l'économie la plus stricte. Tout ce qui n'est pas urgent et indispensable doit être ajourné. D'après ces circulaires il fallait se limiter à l'indispensable pour ne pas surcharger le contribuable et pour pouvoir alléger les charges existantes. Il était recommandé de remettre tous les nouveaux travaux et même de suspendre ou limiter autant que possible ceux commencés.

Il aurait été beaucoup plus compréhensible et plus clair, semble-t-il, si on avait mis que l'augmentation démesurée du passif, dans le courant de l'année 1930, était due, non à « l'augmentation de la population de ces centres, et par suite, de l'élargissement des besoins locaux », mais au déséquilibre budgétaire, aux impôts locaux non effectués, aux arrérages, aux obligations imposées par l'Etat, à la moindre productivité des impositions locales, à la crise économique, etc...

Dans ce cas, sans aucune argumentation, cette situation exceptionnelle aurait été comprise.

La dette des autres communes urbaines, villes moyennes ou bourgs, reste sans argumentation aucune. Sans doute parce qu'un pareil accroissement de leur dette n'est pas susceptible d'être plaidé avec assez de facilité. La question d'une augmentation de la population, ne peut même pas se poser, car en principe, elle n'existe pas. Des fluctuations apparaissent de temps à autre, mais ce phénomène est tout à fait normal et naturel. La plupart des travaux en perspective ont été ajournés ou abandonnés par suite de la crise et des économies exigées. Pour cette raison, il était préférable de passer sur cette question, sans la documenter. Pourtant l'accroissement de la dette locale dans ces communes a été de 30,40 % en une seule année.

On a cru préférable de ne rien dire, plutôt que d'exposer des faits gênants, scabreux, pénibles, même douloureux. Il était trop hardi de dire que ces endettements avaient simplement pour cause l'insuffisance des revenus.

L'augmentation de la dette des communes rurales durant cette troisième période reste aussi sans explica-

tion. On s'est efforcé du moins à plaider un peu la cause puisqu'on ne pouvait pas la défendre. Et on a remarqué, peut-être pour en diminuer l'importance, « que les villages des banovines les plus riches se sont endettés pour 15,9 millions de dinars ».

Lorsqu'il est presque impossible d'élever les charges fiscales locales à cause de la capacité amoindrie des contribuables qui supportent déjà avec peine les charges existantes, il n'est pas surprenant de voir les villages riches s'endetter. D'abord ils donnent plus de garanties et disposent par conséquent de facilités plus grandes à trouver des crédits. Ce fait ne diminue nullement la gravité de la situation. Les dettes sont là, c'est le principal.

Pour finir et calmer les esprits, pour ne pas alarmer l'opinion publique, pour prouver que la dette des communes yougoslaves est tout à fait modérée, on fait remarquer que sur la tête d'un habitant de Tchéco-Slovaquie retombe une dette locale de 866 dinars, tandis qu'elle n'est que de 111 dinars par habitant yougoslave.

La Tchéco-Slovaquie n'est pas un pays qui peut se flatter d'avoir résolu le problème des finances locales et d'avoir eu jusqu'à présent, une gestion financière rationnelle. Elle cherche, au contraire, une transition en attendant une solution définitive, la réforme entreprise après guerre n'étant considérée que comme provisoire. Il n'y a donc aucune raison de comparer nos finances avec celles de la Tchéco-Slovaquie. Pour pouvoir donner une comparaison exacte du fardeau de la dette locale qui pèse sur les populations, il aurait fallu prendre en considération la fortune globale de la Tchéco-Slovaquie et la part de richesse pour chaque habitant,

pour la comparer à la fortune globale de la Yougoslavie et la part qui retombe sur chaque habitant. La même remarque peut être faite en ce qui concerne les revenus de la fortune des deux pays.

En se basant sur ces faits et sur beaucoup d'autres encore, on aurait peut-être pu arriver à certaines constatations et aboutir à certaines conclusions, mais le bulletin ne donne que des chiffres (1).

Tout ceci n'explique nullement l'endettement de 1930, il nous apprend seulement que, exprimée en chiffres, la dette locale yougoslave est plus petite que la dette locale tchéco-slovaque, c'est tout. Il faut, croyons-nous, être ferme, avoir assez de courage pour avouer le mal qui pèse momentanément sur nos finances communales, surtout si nous voulons les voir délivrées prochainement du danger qui les menace. Il faut avoir le courage de dire que cette situation apparaît comme conséquence de toute la gestion communales antérieure, défectueuse, imprévoyante, aggravée par la crise existante et le manque de contrôle des assemblées municipales et des autorités locales élues directement par les habitants.

Nous trouvons, d'une part, une organisation administrative et financière fragmentaire, avec des finances locales instituées sur des bases anciennes et rudimentaires pour l'époque actuelle, avec une insuffisance de revenus, des dépenses supérieures aux ressources et un très grand nombre de besoins nouveaux et d'obligations ajoutées à leurs charges par l'Etat ; et d'autre part, les contribuables avec une capacité diminuée très limitée, accablés par la crise agricole.

(1) Pour plus de détails sur les comparaisons, statistiques de la dette publique des divers pays, voir Wagner, *op. cit.*, p. 129 à 160 (1912).

Telles est à peu près la situation critique devant laquelle se sont trouvées les communes yougoslaves et par suite de laquelle l'augmentation de la dette communale s'est accélérée en 1930.

Devant cet accroissement formidable du capital des engagements du pays, il est permis de se demander avec M. Ernest Brelay (1) si les générations qui nous succéderont « auront assez de piété filiale pour accepter notre héritage autrement que sous bénéfice d'inventaire ». L'économiste ajoute : « C'est le secret de l'avenir, mais plus d'un administré murmurera contre ses grands-parents et sera tenté de se demander si les lois qui assurent l'indépendance et l'autonomie des individus en matière d'engagement ne pourraient pas s'appliquer aux collectivités », et nous ne craignons pas d'affirmer que nous partageons ses craintes.

(1) *L'Economiste Français* du 5 janvier 1895, p. 10.

CHAPITRE QUATRIEME

CLASSIFICATION DES EMPRUNTS D'APRES LEURS MONTANTS NOMINAUX

Pour considérer théoriquement le montant de l'emprunt à effectuer, il faut déterminer d'une part, le besoin pour lequel l'emprunt est contracté, d'autre part la capacité financière de la commune qui veut le conclure. Mais si l'emprunt se fait en vue de créer ou de financer des entreprises lucratives, un troisième facteur arrive alors qui influence aussi sur son montant, c'est le succès de l'entreprise ou son rapport.

Pendant que les deux premiers facteurs sont constants et continuels et que l'emprunt doit se mouvoir, en principe, dans leurs limites, le troisième étant inconstant et variable, on ne peut pas déterminer exactement le montant de l'emprunt ; car aussi consciencieusement que soient faites les prévisions de rendements, et bien qu'on ajoute à ces calculs des coefficients de probabilité et de sécurité, on ne pourra jamais prévoir tous les cas qui peuvent advenir, et miner et fausser les bénéfices prévus.

En général c'est le besoin qui dicte le montant de l'emprunt. Mais pour parvenir à obtenir l'effet désiré, il faut l'évaluer à sa juste mesure. On ne doit pas exagérer son importance et tomber dans l'extrême. Très souvent, de la compréhension et l'appréciation juste dé-

pendent dans une large mesure l'utilité et l'opportunité de ce besoin et par conséquent de l'emprunt aussi, surtout si on ne commence pas par éliminer ce qui ne présente pas un caractère d'urgence et d'utilité évidente. Naturellement « une ville qui a peu de dettes et des impôts légers peut se permettre certains luxes qui seraient interdits à d'autres. » (1)

Comme nous l'avons dit, le montant de l'emprunt est basé aussi sur la possibilité de payer les annuités et les intérêts, c'est-à-dire, d'après la capacité financière de la commune qui contracte l'emprunt. Donc, si la tranche annuelle de l'amortissement dépasse la capacité financière et ne peut pas se faire avec des ressources budgétaires ordinaires, ou au moins avec des ressources augmentées d'une manière modeste et raisonnable, on doit alors ajourner les travaux qu'on avait voulu entreprendre, ou les réduire de telle manière que la dépense concorde avec la capacité financière.

Enfin si l'emprunt est contracté en vue de créer certaines entreprises lucratives, il est alors très difficile d'en évaluer la possibilité d'amortissement d'après les profits éventuels que fourniront ces entreprises, car le profit qui sert de base aux calculs ne présente pas assez de certitude, ni de stabilité ; il est trop aléatoire et incertain pour servir de base solide. C'est pourquoi il est préférable de ne contracter d'emprunts que pour les entreprises lucratives qui ont un caractère de monopole et où le risque qui suit l'emprunt devient minime. Il faut éviter de conclure des emprunts pour créer d'autres entreprises qui ne possèdent pas ce caractère et qu'on peut laisser à l'initiative privée. Comme le dit

(1) Dubois (P.) : Essais sur les finances locales, p. 108.

Paul Dubois (1) « la commune doit s'abstenir partout où l'initiative privée est capable, c'est la limite que nous voudrions voir s'imposer d'une manière ferme en France (comme dans d'autres pays) à l'ambition toujours croissante de certaines assemblées délibérantes dans nos grandes villes. »

A part ces règles théoriques de premier plan qui sont communes à toutes les municipalités, en pratique beaucoup d'autres facteurs apparaissent qui influencent plus ou moins, directement ou indirectement, le montant des emprunts.

En général, ce sont d'abord les conditions économiques, politiques et financières du pays et la situation du marché monétaire et financier. Si ces conditions sont satisfaisantes, si le marché financier est favorable, les sommes désirées pourront être très facilement obtenues et le montant de l'emprunt pourra correspondre à la demande. Tandis que dans le cas contraire les montants seront plus modestes, les conditions plus onéreuses et la facilité de les conclure restreinte, faute de capitaux ou de confiance.

Viennent ensuite les conditions pécuniaires de cet emprunt, car le montant dépend dans une large mesure de la valeur de la monnaie de paiement, du taux de l'intérêt et de la date de paiement des intérêts, des primes de remboursement, des lots, etc... C'est souvent même à cause de ces conditions pécuniaires que le montant prévu n'est pas obtenu, l'emprunt pas accepté.

Les garanties et sûretés, personnelles ou réelles, jouent aussi leur rôle. Non seulement elles influencent l'emprunt, mais fréquemment elles décident du sort de

(1) Dubois (P.), op. cit. p. 109.

l'emprunt, surtout dans les finances communales yougoslaves où la totalité des emprunts est faite sur la base de garanties réelles ou de l'affectation spéciale de certains revenus.

Enfin la date de remboursement a joué aussi un rôle important dans les finances communales yougoslaves, et nous aurons l'occasion de voir plus tard que devant l'instabilité des conditions économiques, financières et politiques du crédit public et du marché monétaire et financier, les capitalistes préféraient s'abstenir de souscrire à de gros emprunts à long terme.

Tous ces facteurs, théoriques et pratiques, et encore divers autres éléments que nous ne pouvons analyser ici, ont influencé, directement ou indirectement, sur les montants nominaux des emprunts conclus par les communes yougoslaves dont le tableau suivant va fournir un aperçu général :

TABLEAU XV. — *Classification des emprunts d'après leurs montants nominaux.*

Communes	de 1 à 50.000 dinars	de 50.001 à 100.000	de 100.001 500.000	de 500.001 1 million	de 1 million 5 millions	de 5 millions 10 millions	de 10 millions 50 millions	supérieur à 50 millions de dinars	Total
Rurales									
Nombre des emprunts	489	104	134	11	8				746
%	65,55	13,94	17,96	1,47	1,08				100
Leurs montants	8.554.814	8.374.525	34.707.090	8.085.353	14.980.860				74.802.642
%	11,58	11,19	46,40	10,81	20,02				100
urbaines autres que les villes principales									
Nombre des emprunts	189	75	184	59	84	2	2	1	592
%	31,26	12,67	31,08	9,97	14,19	0,33	0,33	0,17	100
Leurs montants	3.432.380	6.062.771	55.308.628	47.526.866	208.258.902	12.000.000	25.000.000	73.000.000	430.686.601
%	0,80	1,41	12,86	11,03	48,35	2,79	5,81	16,95	100
Villes principales									
Nombre des emprunts	14	4	22	15	30	22	14	2	123
%	11,39	3,25	17,88	12,19	24,39	17,88	11,39	1,63	100
Leurs montants	263.770	332.250	5.190.398	12.933.661	82.964.192	163.974.535	379.439.810	409.936.000	1.055.034.616
%	0,02	0,03	0,49	1,22	7,86	15,54	35,97	38,87	100

Prenant toutes les communes yougoslaves globalement, nous pouvons remarquer tout de suite d'après ce tableau que, en général, le nombre des petits emprunts, jusqu'à concurrence de 50.000 dinars, prédomine.

Les communes rurales n'ont contracté, la plupart du temps, que de petits emprunts, et c'est pourquoi ils tiennent la première place dans ces communes où ils représentent 65,55 % du nombre total des emprunts.

La deuxième place, dans les mêmes communes est occupée par les emprunts d'un montant nominal de 100 à 500.000 dinars, qui représentent 17,96 % du nombre total de leurs emprunts ; la troisième par les emprunts de 50 à 100 mille dinars qui représentent 13,94 %.

Les emprunts dont le montant nominal est supérieur à 1/2 million de dinars sont rares dans ces communes et ils ne sont représentés que par 1,47 % du nombre total des emprunts effectués. On trouve même quelques emprunts supérieurs à 1 million, mais ces cas peuvent être considérés comme exceptionnels, dans cette statistique ils ne représentent que 1,08 %.

Malgré les diverses variations et oscillations constatées dans les montants nominaux des emprunts des communes rurales, dans l'ensemble leur montant moyen est tout à fait modeste. Il n'est réellement que de 100.270 dinars.

Les communes urbaines autres que les grandes villes sont, en général, conduites vers les emprunts dont le montant nominal s'élève à concurrence de 1/2 million de dinars. Dans la plupart des cas elles n'ont contracté que ces emprunts, qui représentent 75 % du nombre total de leurs emprunts. Parmi eux la première place

est occupée par les emprunts dont le montant ne dépasse pas 50.000 dinars et qui représentent 31,26 % du total. La deuxième place appartient aux emprunts de 100 à 500 mille dinars représentant 31,26 % du total, la troisième, aux emprunts de 1 à 5 millions de dinars, soit 14,19 %.

Dans l'ensemble, le montant moyen de ces communes est de 727.516 dinars.

Les villes principales, la capitale et les sièges de banovines, présentent un aspect tout à fait autre. Sous la pression de l'opinion publique et des exigences de la vie quotidienne, ces villes se transforment et évoluent. Elles veulent plus de luxe et ainsi elles entreprennent ces gigantesques travaux qui eussent effrayé nos pères. D'autre part, l'outillage économique en voie d'amélioration et la municipalisation des services coûtent cher et exigent d'énormes capitaux. C'est pourquoi, parmi le montant nominal des emprunts contractés par ces villes, presque 1/4 varie entre 1 et 5 millions de dinars. Ensuite viennent ceux de 5 à 10 millions, qui représentent 17,88 % du total ; puis ceux de 100 à 500 mille ; ceux de 1/2 millions à 1 million, de 10 à 50 millions et ainsi de suite.

C'est dans ces communes que les variations et les oscillations du montant des emprunts sont encore les plus grandes. Aussi le montant moyen des emprunts de ces communes urbaines prises dans leur ensemble, qui est de 8.252.314 dinars est loin de présenter, même approximativement, la situation réelle.

Cette brève analyse nous montre que, en Yougoslavie,

ce sont surtout les emprunts inférieurs à 50.000 dinars qui dominant, en nombre, ils sont 688 ; mais ce sont, d'après leurs sommes totales, les emprunts de 10 à 50 millions de dinars qui sont les plus importants.

CHAPITRE CINQUIEME

DELAI DE REMBOURSEMENT DES EMPRUNTS MUNICIPAUX

Fixer une date de remboursement rationnelle et opportune à un emprunt contracté est l'un des points les plus importants et les plus délicats de la technique du crédit public. Il faut d'abord que le délai de remboursement soit rationnellement choisi d'après la durée d'utilité prévue de la dépense couverte par l'emprunt, ce qui n'est pas toujours facile, notamment dans les périodes anormales, comme celle d'après-guerre.

C'est pourquoi, à ce principe il y a des exceptions, tenant en particulier à la situation du marché monétaire et financier au moment de la conclusion de l'emprunt. En effet si à ce moment, les prêteurs ne veulent pas faire de prêts à long terme, les municipalités sont obligées de se contenter d'emprunt à court terme, sauf à les consolider en période normale, puisque tôt ou tard, il conviendra de fixer une période rationnelle d'amortissement d'après le principe mentionné.

De plus, il faut que la date de remboursement soit choisie de telle manière qu'elle ne puisse pas menacer les intérêts de la génération suivante. Comme l'emprunt a pour but de permettre à la génération actuelle de supporter plus facilement ses charges en les payant par fractions, ou même de faire supporter une partie

de ces charges à la génération suivante, il reste à décider, par le procédé de remboursement, si la génération à venir participera à ces charges et dans quelles mesures.

D'ailleurs il est légitime pour une génération de faire participer la génération suivante à des dépenses qui lui profiteront largement. Mais dans quelle mesure cette participation peut-elle être légitimement demandée, et quelles sont les dépenses pour lesquelles elle peut être légitimement réclamée ? Comme l'observe M. Jèze (1), « il faut se montrer très difficile sur cette participation. C'est la génération présente qui décide, les générations futures n'ont presque personne pour les défendre ».

Enfin il faut que le délai de remboursement soit déterminé en rapport avec les ressources communales et la situation financière de la commune. Pour cette raison on doit toujours comparer d'abord les revenus actuels de la commune, ses charges fiscales existantes, et le fardeau que supporte le contribuable actuel, puis prendre en considération les nouvelles charges qui seront provoquées par la conclusion de l'emprunt et les nouveaux revenus qu'on pourra obtenir plus tard grâce à lui. C'est alors seulement qu'on peut se demander si un emprunt est utile et en combien de temps il faudra l'amortir.

Ce sont ces principes généraux, exprimés en quelques mots, qui doivent servir de base à la détermination du délai de remboursement, de point de départ et qu'il est nécessaire de prendre en considération chaque fois

(1) Jèze (G.), op. cit. p. 236.

qu'on veut conclure un emprunt et fixer son délai de remboursement. Ils s'imposent d'eux-mêmes et l'on doit toujours les appliquer dans la limite du possible. —

Mais cet exposé théorique suppose d'abord une période normale ou tout au moins calme et dans une certaine mesure stable, entraînant un endettement normal et régulier. Il est évident qu'il est très difficile, quelquefois même impossible, d'être guidé par toutes ces considérations dans une période anormale comme l'était celle d'après-guerre.

Et vraiment, poussées par un très grand nombre de facteurs divers et de circonstances imprévues, les communes yougoslaves se sont trouvées forcées de ne pas se comporter toujours selon ces principes, en particulier à cause de la situation du marché monétaire et financier d'après-guerre. Ainsi les municipalités se sont vu parfois obligées de les négliger, de ne pas se baser sur eux, mais au contraire de s'accommoder aux situations existantes avec l'espoir de consolider leurs dettes en période normale et ainsi de fixer plus tard une période rationnelle d'amortissement d'après l'idée générale.

A ce sujet nous aurions l'occasion de remarquer de nombreuses variations et beaucoup de diversités entre les communes, surtout les communes urbaines où le nombre des besoins à satisfaire était presque démesuré et par conséquent, où elles furent obligées de se sortir d'affaire comme elles le pouvaient.

Du reste ce tableau nous le prouve aussi :

TABLEAU XVI. — *Classification des emprunts d'après le délai de remboursement.*

<i>Communes</i>	<i>Inférieurs à 1 an et d'après les comptes courants</i>	<i>de 1 à 10 ans</i>	<i>Supérieurs à 10 ans</i>	<i>délai inconnu.</i>	<i>Total.</i>
<i>Rurales</i>					
<i>Nombre des emprunts</i>	236	252	206	52	746
<i>%</i>	31,63	33,78	27,61	6,98	100
<i>Sums montants</i>	14,659.462	16,587.664	30,790.953	1,435.557	63,453.633
<i>%</i>	23,12	26,16	48,57	2,15	100
<i>Urbaines (autres que les villes principales)</i>					
<i>Nombre des Emprunts</i>	107	88	359	38	592
<i>%</i>	18,07	14,86	60,64	6,43	100
<i>Sums montants</i>	22,363.495	36,635.068	321,472.053	3,183.734	383,654.350
<i>%</i>	5,83	9,54	83,80	0,83	100
<i>Villes Principales</i>					
<i>Nombre des Emprunts</i>	30	8	85		123
<i>%</i>	24,39	6,51	69,10		100
<i>Sums montants</i>	222,964.177	375,889.362	354,468.430		953,321.969
<i>%</i>	23,39	39,43	37,18		100

Ainsi nous constatons que, dans les communes rurales, les emprunts à court terme — jusqu'à concurrence d'une année ou par les comptes-courants — représentent d'après leur nombre, environ un tiers du nombre total des emprunts effectués par ces communes, ou 31,63 % en pourcentage exact. Les emprunts à terme moyen représentent aussi environ un tiers du total ou 33,78 % exactement. Les emprunts à long terme — supérieurs à 10 ans — sont au contraire un peu inférieurs au 1/3 du nombre total; ils ne représentent que 27,61 %. D'après leurs montants, les emprunts à court terme et à terme moyen représentent environ la moitié (49,28 %) du passif, tandis que l'autre moitié (48,75 %) appartient aux emprunts à long terme, supérieurs à 10 ans.

Pour les communes urbaines, autres que les villes principales qui ont une politique relativement saine en ce qui concerne le délai de remboursement, la situation est tout à fait autre. D'après leurs nombres les emprunts à court terme représentent dans ces communes, 18,07 % du nombre total des emprunts effectués par elles, les emprunts à terme moyen, 14,86 % et à long terme 60,64 %. Ainsi $\frac{3}{5}$ du passif de ces communes sont à long terme, contre presque $\frac{2}{5}$ à court et à moyen terme.

Cette situation devient plus favorable encore de beaucoup, quand on compare les emprunts de ces communes d'après leurs montants. On voit alors que ceux à court terme ne représentent que 5,83 % du passif total, ce qui prouve que ces communes mènent relativement une bonne politique de crédit et que leurs finances sont plus équilibrées que dans les autres communes, rurales et villes principales. Les emprunts à terme moyen sont aussi très modestes et ne comptent que pour 9,54 % dans leur passif, ce qui confirme la constatation déjà faite. La presque totalité de la dette de ces communes, 83,80 %, est à long terme, dépassant 10 ans.

La situation des villes principales, prises dans leur ensemble, est sensiblement inférieure à celle des autres communes urbaines. Chez elles d'après leurs nombres, les emprunts à court terme sont représentés par 24,39 % du nombre total, ceux à terme moyen sont plutôt rares et ne représentent que 6,51 %, augmentant ainsi le chiffre des emprunts à long terme, qui représentent 69,10 % du nombre total des emprunts effectués par ces villes. D'après leurs montants les emprunts à court terme représentent 23,39 % du passif des villes prin-

cipales, les emprunts à terme moyen, malgré leur nombre très petit, 39,43 % (1) et les emprunts à long terme 37,18 %.

Ces chiffres seuls, sans commentaires, montrent la situation des villes principales nettement inférieure à celle des autres communes urbaines, et la politique de crédit qu'elles mènent ne peut pas mériter d'approbation, elle ne peut pas être considérée non plus comme rationnelle, ni comme opportune.

De cet exposé, il ressort jusqu'à présent que les communes yougoslaves, considérées dans leur ensemble, n'ont été poussées que dans une certaine mesure vers les emprunts à long terme, les emprunts à court terme se montrent au contraire très fréquents. La cause principale de la situation défavorable de ces communes quand il s'agit de la classification des emprunts d'après leur délai de remboursement, réside non seulement dans l'organisation défectueuse et peu perfectionnée du crédit communal, mais, surtout dans la situation du marché monétaire et financier d'après-guerre, en Yougoslavie comme à l'étranger.

Les prêteurs étrangers n'étaient pas disposés à des placements à long terme. Dans le pays même, la pénurie de capitaux et les besoins accrus du crédit détournaient les nationaux des placements à long terme. Alors les communes pressées par les besoins d'après-guerre et la situation exceptionnelle dans laquelle elles se trouvaient en général, contractaient des emprunts et faisaient des dettes selon les occasions qui se présen-

(1) Il est à remarquer que si l'endettement à terme moyen de la ville de Belgrade n'était pas aussi grand (sur un total de 376 millions, 360 appartiennent à la capitale) le passif à long terme des autres villes aurait été de beaucoup plus favorable.

taient, sans se soucier ni tenir compte si leur endettement se faisait d'une façon rationnelle et si leur politique de crédit s'appuyait sur des bases solides et opportunes. Ce qu'elles demandaient, c'était de l'argent tout de suite, pourvu que l'intérêt ne soit pas trop exagéré, quant au délai, elle ne s'en occupaient pas.

Ensuite comme aucune caisse d'avances aux communes n'existait en Yougoslavie, qui leur aurait donné l'argent nécessaire aux dépenses courantes, en attendant la rentrée régulière des ressources locales qui d'habitude dans les pays agricoles, s'effectuent en automne, elles furent obligées de s'endetter à court terme ou même en compte-courant, pour pouvoir accomplir leurs tâches. Du jour où l'Etat se décidera à créer une caisse spéciale qui fera des avances aux communes, à très court terme, juste pour leur permettre d'avoir les fonds de roulement avant que les centimes additionnels soient acquittés par les contribuables, cette situation s'améliorera et la proportion de la dette à court terme diminuera sensiblement.

CHAPITRE SIXIEME

TAUX DE L'INTERET DES EMPRUNTS MUNICIPAUX

Sur un marché financier, même à un moment donné, les prêts de capitaux ne sont pas consentis au même taux d'intérêt ; sur le marché monétaire encore bien moins. Il y a toujours des oscillations et des différences, car tous les placements offerts aux prêteurs de capitaux ne présentent pas tous les mêmes conditions. Ils diffèrent notamment selon la solvabilité de l'emprunteur et la durée du prêt.

Il est alors assez difficile de déterminer le taux moyen de l'intérêt pour plusieurs époques, car les époques pendant lesquelles les municipalités ont emprunté sont très différentes. Tantôt c'était au cours d'une grande crise économique, politique et financière, tantôt en pleine prospérité économique, politique et sociale ; tantôt sur un marché financier à grandes disponibilités, tantôt sur un marché sans grandes disponibilités ; tantôt à des époques d'argent cher, tantôt à des époques d'argent bon marché.

De plus l'organisation du crédit, surtout celui des collectivités locales, n'était pas uniforme dans l'ensemble du pays, et cette organisation influence énormément le taux de l'intérêt et les conditions de l'emprunt. Plus cette organisation était bonne, plus il y avait d'institutions spéciales qui s'occupaient particulièrement des

organismes locaux et plus les communes avaient de possibilités d'effectuer des emprunts à meilleures conditions, plus l'accès leur était facile, plus les prêts étaient réguliers.

A part ces causes principales, il en existe encore beaucoup d'autres de natures spéciales. Ainsi il est notoire que le taux de l'intérêt varie d'une catégorie de placement à l'autre d'après l'intensité du risque. Si le crédit de la commune est faible, le taux de l'intérêt sera élevé ; le prêteur exigera une prime contre les risques de non-paiement sous forme de gros intérêts.

Les objets pour lesquels les communes empruntent sont très variés et par conséquent cette diversité des buts et des objets se répercute sur les conditions de l'emprunt et le taux de l'intérêt.

La durée du prêt n'est pas non plus sans influencer le taux de l'intérêt, la rémunération des prêts à court terme est souvent très différente de celle des prêts à long terme.

Pour cette raison, à cause de ces facteurs et de beaucoup d'autres encore, on ne constate pas dans le pays un taux de l'intérêt, mais de nombreux taux. A chaque placement qui se distingue des autres par quelque condition, correspond un taux spécial. Mais comme nous ne pouvons pas tenir compte de toutes les particularités, nous allons nous borner à esquisser uniquement la situation générale, au point de vue du taux de l'intérêt, dans laquelle se trouvent les communes de Yougoslavie.

Au point de vue territorial, les conditions de crédit, en général, sont assez favorables dans les régions du nord-ouest ; au fur et à mesure que nous avançons

vers le sud, elles deviennent de plus en plus mauvaises, et c'est dans le sud-est qu'elles sont le plus défavorables.

Avec un taux d'intérêt et des conditions de crédit avantageuses, nous nous retrouvons en Slovénie qui est le centre des coopératives yougoslaves de crédit, avec de nombreuses institutions locales et municipales, qui font des prêts aux habitants comme aux organismes locaux, à un taux d'intérêt relativement bas.

En Croatie la situation n'est déjà plus pareille, les conditions de crédit et le taux de l'intérêt ne sont pas aussi favorable qu'en Slovénie, mais en tenant compte de la situation générale du pays, on peut les considérer comme normales.

Dans la Serbie du nord, le crédit et le taux sont moins favorables, les conditions sont plus onéreuses et plus dures. Le taux moyen de l'intérêt dépasse le taux moyen normal.

Dans la Serbie du sud les conditions de crédit sont très mauvaises. Le taux varie trop et dépasse le taux normal à tel point qu'il touche à l'usure. Cette situation critique provient surtout du manque d'organisation du crédit et d'institutions spéciales qui devraient s'occuper des municipalités et autres organismes locaux.

Nous retrouvons la même situation en Bosnie et en Herzégovine. Le Monténégro ne donne pas non plus une meilleure impression.

Telle est en quelques mots, la configuration générale du pays au point de vue du taux de l'intérêt.

Si nous passons maintenant à l'analyse un peu plus détaillée des emprunts communaux, la situation exacte se présente comme suit :

TABLEAU XVII. — *Classification des emprunts municipaux d'après le taux de l'intérêt.*

Communes	0 %	Inférieurs à 5 %	de 5 à 8 %	de 8 à 12 %	Supérieurs à 12 %	Taux inconnus	Total
<u>Rurales</u>							
Somme totale	3.545.434	2.473.248	23.619.628	28.959.091	4.411.203	445.029	63.453.633
%	5,59	3,90	36,68	46,17	6,96	0,70	100
<u>Urbaines</u> autres que les villes principales							
Somme totale	3.992.969	10.509.202	69.098.515	282.951.395	14.170.274	2.895.995	383.654.350
%	1,04	2,73	18,01	73,78	3,69	0,75	100
<u>Villes principales</u>							
Somme totale	4.854.067	12.958.087	254.578.667	672.390.018	8.540.530	—	953.321.969
%	0,51	1,36	26,70	70,54	0,89	—	100

Ce tableau montre tout de suite que presque la moitié (46,17 %) des emprunts des communes rurales, sont faits à un taux qui varie de 8 à 12 %. Après arrivent les emprunts qui sont conclus à un taux variant entre 5 et 8 % et qui représentent 36,68 % de leur passif. Donc la presque totalité de la dette des communes rurales (82,85 %) est contractée avec un intérêt qui varie entre 5 et 12 %.

Une partie de la dette de ces communes (9,5 %) ne paye pas d'intérêt, ou même s'il existe, cet intérêt est inférieur à 5 %. Ce sont d'habitude des emprunts de nature exceptionnelle contracté avec l'Etat, la Bourse du Travail, les régions ou les banovines, et par conséquent, nous ne pouvons pas les prendre en considération pour déterminer le taux moyen dans les communes rurales. Il en est de même pour les emprunts conclus avec un taux d'intérêt supérieur à 12% puisqu'ils ne

représentent que 6,96 % du passif de ces communes. Leur importance consiste dans ce fait qu'ils nous montrent la façon irrationnelle et imprévoyante dont est dirigée la gestion financière de certaines communes rurales qui consentent à payer plus de 12 % (1), ces taux dépassent même souvent 20 %. Heureusement que ce fait est tout à fait exceptionnel et momentané et qu'il provient surtout du manque d'organisation du crédit local, de la difficulté pour certaines communes rurales à obtenir du crédit et de la situation du marché financier du pays qui était tout à fait défavorable à ce moment.

Il faut aussi considérer que parmi les emprunts conclus à un taux inférieur à 8 %, il y en a qui datent d'avant-guerre. Il apparaît alors de plus en plus nettement que le taux normal d'après-guerre avec lequel les communes rurales ont conclu la majorité de leurs emprunts est de 8 à 12 %, se rapprochant plus de 12 que de 8 %.

Dans les communes urbaines autres que les villes principales, nous remarquons que 73,78 % de leur passif est contracté avec un taux variant entre 8 et 12 %, et 18,01 % à un taux de 5 à 8 %. L'intérêt inférieur à 5 % et supérieur à 12 % est d'une minime importance et pourra être négligé. Par conséquent la conclusion qui s'impose est la même que pour les communes rurales : la grande majorité de leur dette est contractée avec 8 à 12 % d'intérêt.

Dans les villes principales — la capitale et les sièges de banovines — nous constatons encore le même phé-

(1) Le taux d'intérêt supérieur à 12 % est considéré comme illégal d'après la législation Yougoslave et les tribunaux, en cas de litige, ne peuvent l'accepter.

nomène. La majorité (70,54 %) du passif de ces communes est contractée à un taux d'intérêt de 8 à 12 %. Une somme beaucoup moins importante, qui ne représente que 26,70 % de la dette des dites communes, est contractée avec un taux de 5 à 8 %. Les emprunts à un taux inférieur à 5 % ou supérieur à 12 % ne sont qu'une exception.

D'après ce bref exposé nous pouvons conclure que les communes yougoslaves, prises dans leur ensemble, rurales comme urbaines, se sont endettées à des conditions assez onéreuses et que la majorité de leur passif était contracté avec un taux d'intérêt variant entre 8 et 12 %. Le crédit apparaît assez cher, les conditions peu favorables.

Ce taux d'intérêt élevé devrait empêcher, par conséquent, l'accélération de l'endettement, car l'utilité des capitaux empruntés, surtout pour des institutions qui doivent servir aux intérêts généraux, sans aucune base commerciale devient douteuse. Il faudrait attendre que des facilités spéciales soient accordées aux municipalités, pour pouvoir se procurer du crédit à des conditions plus avantageuses, et que des institutions soient créées en vue de pourvoir particulièrement aux besoins pécuniaires des collectivités locales.

CHAPITRE SEPTIEME

VUE D'ENSEMBLE SUR LA DETTE MUNICIPALE ET LA REORGANISATION DU CREDIT LOCAL

Parmi les actes administratifs des municipalités, il nous semble que nul n'offre plus de gravité que l'emprunt. Plus encore qu'en matière d'aliénations, d'échanges, de transactions relatives aux biens communaux, on comprend que l'Etat doit ici intervenir; car si toutes libertés étaient laissées aux communes pour emprunter les sommes considérables dont elles jugent avoir besoin, sommes quelquefois triplées par suite de l'accumulation des intérêts, les autorités locales engageraient un avenir très lointain du pays.

Il est bon sans doute que les municipalités, comme toutes les autres subdivisions administratives supérieures et l'Etat, aient droit au crédit. Comme dit Leroy-Beaulieu (1) « le crédit public est une force respectable et utile comme le crédit privé ».

Il est nécessaire de transformer, de moderniser les agglomérations humaines, qui sont la cause principale de l'accroissement de la dette locale. Il est évident qu'on ne saurait contester la légitimité et l'utilité, il faut seulement ne pas en abuser. Les travaux publics quand ils sont bien compris, et conduits avec économie, augmentent les forces vives du pays dans une proportion

(1) Leroy-Beaulieu (P.) : Science des finances, t. II, p. 213.

plus grandes qu'ils ne diminuent le capital de la nation. De pareils emprunts sont même recommandables. Il arrive, en effet, qu'après l'amortissement des emprunts, non seulement les municipalités, mais la nation tout entière ait la jouissance absolument gratuite de travaux considérables. Ainsi, l'aspect du pays s'en trouve transformé. Or, « c'est par cet outillage collectif qu'un pays civilisé se distingue surtout d'un pays barbare (1), et nous sommes encore très loin d'avoir atteint le point où les travaux publics cesseront d'avoir de l'importance.

Mais, malgré l'utilité évidente fournie par un crédit employé raisonnablement et d'une manière opportune, il faut dire que, l'exagération dans l'endettement local, présente aujourd'hui, dans tous les pays un très grand danger, susceptible de bouleverser complètement les finances des organismes locaux. A l'époque contemporaine ce passif menace non seulement la bonne gestion des intérêts locaux, mais encore la fortune de l'Etat lui-même, car celle-ci est toujours intimement liée à la fortune communale. Aussi pour que la vie communale ne soit pas un jour arrêtée dans le fonctionnement normal de ses services essentiels, l'Etat doit donc, dans son intérêt comme dans celui des communes, régler avec plus de détails la question d'endettement local, examiner avec le plus grand soin les demandes d'emprunts qui lui sont adressées par les autorités locales, et restreindre le plus possible le montant des recettes dont les conseils municipaux lui demandent l'engagement. Car, souvent les autorités locales sont « pressées de marquer le temps de leur administration par des travaux durables », sans

(1) Leroy-Beaulieu (P.), op. cit. t. II, p. 290.

parler des travaux publics mal calculés ou des dépenses inutiles. Elles voient aussi dans l'emprunt un moyen très commode d'éviter dans le présent, les impôts quelquefois écrasants que nécessitent les dépenses votées, et ainsi d'obvier à l'impopularité qui suit presque chaque augmentation des impositions existantes. Bien qu'au fond, les emprunts qui avaient permis d'alléger momentanément les charges, avec l'affectation prolongée des ressources futures aux remboursements des emprunts locaux, les laissent plus tard impuissantes devant de nouveaux besoins et les obligent alors à créer ces mêmes impôts qu'elles avaient évités peu de temps auparavant.

Plus les dettes locales, en général, et nationales en particulier, ont acquis d'importance, plus en ont acquis, de leur côté, tous les points qui se rattachent à leur organisation et à leur administration. Car, de l'organisation du crédit local, de la convenance de leurs formes, dépend essentiellement le crédit dont jouiront les organismes locaux, le taux d'intérêt qu'ils devront payer, le cours que coteront leurs valeurs, le fardeau qu'entraîneront, pour la gestion publique, l'élévation des intérêts et les conditions de remboursement de la dette.

C'est pourquoi (bien qu'en principe, il soit préférable de voir l'Etat s'immiscer le moins possible dans les affaires intérieures de la commune, afin que son caractère autonome et local soit respecté) devant l'importance de la dette locale actuelle et ses tendances vers un accroissement continu, et devant le manque d'expérience des communes yougoslaves (sur cette question), **il est à souhaiter que l'Etat yougoslave règle, au moins**

dans ses lignes générales, la question de l'endettement local et de la technique du crédit local.

Jusqu'à présent, il n'a posé que le principe, sans jamais entrer dans les détails. En effet, la législation yougoslave, ne possède sur cette question que quelques articles dispersés dans la loi du 31 janvier 1901 et qui effleurent le problème de la dette locale, sans donner aucune directive et aucune instruction nécessaire aux municipalités pour la conclusion d'un emprunt (1). Le législateur s'en est contenté avec l'approbation préalable du ministre des finances, laquelle en pratique, n'a pas le caractère d'une mesure de vérification de l'utilité et de l'opportunité de l'emprunt, mais plutôt le caractère d'un enregistrement de la dette locale. Pourtant on n'est plus à cette époque d'endettement modeste, bien pondéré des communes yougoslaves, pour les travaux locaux les plus indispensables. En cette période d'endettement vertigineux, le problème des dettes locales demande à être réglé avec plus de détails, en englobant toutes les phases importantes de la conclusion des emprunts locaux, comme on l'a fait par exemple, dans la législation allemande, où l'on donne même des instructions obligatoires et des conseils aux communes, en cas d'endettement.

Le législateur doit même aller plus loin, et ne pas intervenir uniquement avec ses règlements et ses conseils instructifs, mais en même temps rechercher les moyens par lesquels il donnera aux communes un accès

(1) C'est pourquoi, puisque le problème n'est presque pas élaboré, ni dans la littérature yougoslave, ni dans la législation, nous avons insisté un peu plus, dans l'élaboration des chapitres précédents, sur l'exposé théorique du phénomène en question.

plus facile au crédit, à des conditions plus avantageuses.

L'Etat en profitera aussi, puisque les municipalités, vues sous leur aspect d'organe subordonné du pouvoir central, pourvoient à un très grand nombre de ses fonctions. L'Etat a tout intérêt à ce que les finances locales soient bien organisées, et établies sur des bases solides, puisque chaque perturbation dans ces finances a sa répercussion sur les finances de l'Etat lui-même et sur son organisation intérieure, d'autant plus que l'Etat surcharge continuellement les budgets locaux par des tâches qui lui incombaient auparavant.

Mais avant d'envisager les mesures que l'Etat pourrait entreprendre pour organiser le crédit local et permettre aux communes un endettement plus favorable et plus rationnel, nous estimons qu'il sera plus prudent de voir comment on peut concevoir l'organisation du crédit local et conclure des emprunts locaux ?

A cet égard on peut distinguer théoriquement plusieurs modalités dans la conclusion des emprunts locaux, selon que l'emprunt est contracté dans le pays ou à l'étranger, et d'après la manière dont il est effectué.

D'abord, une commune, au lieu de s'adresser à ses compatriotes, peut contracter des emprunts à l'étranger, d'où la distinction entre la dette municipale intérieure et la dette extérieure. Laquelle des deux choisira-t-on ? A laquelle doit-on donner la priorité ? Cela dépendra d'abord des disponibilités du pays ; en effet si des possibilités n'existent pas dans le pays, il ne reste pas d'autre issue que l'étranger. Mais si elles existent aussi dans le pays, il faudra prendre celui dont les conditions sont les plus avantageuses. Il est évident qu'à condi-

tions égales, il faudra favoriser l'emprunt intérieur, car dans ce cas le profit restera dans le pays, et l'immixtion éventuelle des prêteurs étrangers dans les affaires nationales sera évitée.

Dans les pays à monnaie dépréciée, comme la Yougoslavie, il est préférable, plus encore, de favoriser l'endettement intérieur, parce que les emprunts extérieurs sont généralement contractés en monnaie étrangère, et par suite du change instable, les organismes locaux ne peuvent jamais évaluer exactement, le poids de la dette, qui varie avec les fluctuations du change et devient d'autant plus lourd que la monnaie nationale se déprécie davantage.

En ce qui concerne le mode d'émission, normalement les organismes locaux ont théoriquement le choix entre les procédés suivants :

La souscription publique. Dans ce système les municipalités s'adressent directement au public et ont la faculté d'émettre des obligations transmissibles, soit au porteur, soit par voie d'endossement, ce qui est plus rare. En ouvrant elle-même une souscription publique la commune fait ainsi disparaître les intermédiaires, d'où économie des commissions qu'auraient demandées les banquiers.

C'est un procédé qui ne peut guère être employé que par les grandes villes. Le succès des émissions est toujours aléatoire et les avantages de ce procédé ne sont réels que si le chiffre de l'emprunt est très élevé, car les frais d'émission sont presque aussi considérables pour une somme moindre ; aussi ne doit-il être recommandé qu'aux très grandes villes ayant un crédit assez

connu et des finances assez bien gérées pour attirer les souscripteurs.

L'avantage apparent de la souscription publique est de permettre aux municipalités de se passer de l'intermédiaire des maisons de banque ; mais l'avantage réel est d'attirer les capitalistes, petits et grands, aujourd'hui sollicités par tant de valeurs mobilières. Souvent pourtant, les villes doivent non seulement payer des frais élevés de publicité, mais encore offrir aux souscripteurs sous formes de lots et de primes, des avantages si coûteux qu'ils portent le taux véritable de l'intérêt à un niveau quelquefois supérieur au taux exigé par les banquiers. C'est pourquoi ce procédé demande à être appliqué avec beaucoup de prudence et uniquement dans le cas d'une souscription pour laquelle on a la conviction de réussir.

Ce système d'emprunter n'est pas toujours assuré de succès, surtout dans des pays pauvres en capitaux et aux époques critiques, quand on doit encore demander le versement immédiat de la totalité de l'emprunt.

Il exige une connaissance approfondie des finances que très souvent les autorités locales ne possèdent pas. Pour parer à cet inconvénient, on peut solliciter l'intervention d'une banque qui garantit le succès de l'emprunt et se montre déjà utile en ce fait que, si besoin est, elle augmente le nombre des sièges de souscription. Mais dans ce cas une rémunération doit lui être accordée par la municipalité sous la forme d'un pourcentage calculé sur la valeur nominale du titre. Ces commissions sont plus ou moins élevées suivant l'importance du service rendu et suivant l'état du crédit public. Pour les emprunts extérieurs cette intervention est inévitable,

l'intermédiaire des banquiers est indispensable, « pour patronner l'opération auprès de leurs compatriotes et lui donner une sorte de caution morale » (1).

Emprunt par voie d'adjudication publique. — Les formes de cette adjudication sont semblables à celles fixées par les adjudicataires des travaux communaux : l'administration municipale doit dresser un cahier des charges indiquant le maximum d'intérêt, que la commune entend payer, maximum sur lequel porteront les rabais des adjudicataires.

C'est par lui que les communes peuvent obtenir les meilleures conditions de prêts, surtout si elles emploient quelques combinaisons connues de la technique du crédit public (2), comme par exemple, si le cahier des charges indique que l'adjudication devra soumissionner à des conditions plus avantageuses que celles offertes par les caisses publiques, et si le système de la souscription publique est combiné avec celui de l'adjudication.

Le cahier des charges de cet emprunt établit que l'adjudication sera prononcée au profit des soumissionnaires qui consentiraient le taux d'intérêt le moins élevé, et en outre, que « la plus longue période de remboursement serait accordée aux sommes offertes au plus faible taux d'intérêt, et, en cas de parité, à la somme dont la soumission aurait été déposée la première à la préfecture » (3).

Les avantages de ce système consistent d'abord dans la suppression des intermédiaires, banques et établissements de crédit, et par suite, des commissions qu'ils

(1) Allix (E.), op. cit. p. 790.

(2) Allix (E.), op. cit. p. 795.

(3) Leroy-Beaulieu (P.), op. cit., t. II, p. 356.

réclament ; ensuite dans la réduction du taux d'intérêt, les particuliers estimant le crédit des organes locaux à peu près comme celui de l'Etat ; et enfin dans la réduction des frais, provoqués par chaque emprunt, à leur plus simple expression.

Emprunts consentis de gré à gré. S'adresser à un syndicat de banques, à une maison de banque, ou même à un particulier, a été partout le procédé primitivement employé. A la différence de la souscription publique cette méthode est acceptable par toutes les communes, rurales comme urbaines. C'est celui auquel a recours nécessairement une petite commune, ou une ville qui n'est pas connue, ou dont le crédit n'est pas encore solidement assis et qui craint de ne pas obtenir d'argent en s'adressant elle-même directement au public.

En contractant cette sorte d'emprunt, il faut bien prêter attention aux conditions du prêt, il faut veiller à ce que le taux soit tout proche du taux moyen d'intérêt au moment donné. C'est ainsi qu'on apprécie, en général, si les conditions proposées sont acceptables et l'emprunt favorable, ou au contraire onéreuses et, par conséquent l'emprunt défavorable. Plus les conditions proposées sont proches des conditions générales du marché financier, plus l'emprunt est favorable ; plus elles en sont éloignées, plus l'emprunt est défavorable.

Il est notoire que le marché financier est prêt à diverses fluctuations comme du reste tout autre marché, tout dépend de l'offre et de la demande de crédit, comme de la disponibilité des capitaux, sans parler d'autres facteurs, notamment des facteurs psychologiques. Ces fluctuations des conditions des prêts peuvent être énormes, anormales et même artificielles. Pour cette rai-

son, si on veut conclure un emprunt rationnel, il ne suffit pas seulement que les conditions du prêt s'approchent des conditions générales du marché financier, mais que le moment soit propice pour contracter l'emprunt.

En général, autant il est facile de constater si les conditions du prêt sont proches du marché financier, autant il est difficile d'apprécier le moment le plus favorable.

Une variante de cette modalité consiste en ce que les communes s'endettent à leurs caisses municipales. Mais, comme d'habitude les emprunts pour les travaux publics à long terme sont à gros montants, souvent si importants même, que dans les pays pauvres en capitaux il n'est pas possible de trouver les prêteurs, les communes ne peuvent pas en conclure aux caisses municipales. Elles sont obligées, dans la plupart des cas, de se contenter de petits emprunts effectués auprès des caisses municipales importantes. Autrement elles risquent d'exposer ces institutions à des inconvénients très graves. Car, si on prive ces caisses d'une part importante de leurs capitaux disponibles, elles se trouveront, au cas d'une demande un peu plus forte de remboursement de dépôts des épargnants, dans une situation très délicate. Elles n'auront pas assez d'argent liquide pour répondre à leurs obligations, qui sont d'habitude des dépôts à vue ou à très court terme. Cette situation entraînera une autre conséquence, la responsabilité du garant qui est le plus souvent la commune à qui appartient cette caisse municipale.

C'est pour cette raison que, en Yougoslavie, les caisses municipales ne peuvent accorder que de petits prêts à court terme, l'organisation de ces institutions n'étant qu'à son début. Quand un syndicat de caisses municipi-

pales sera formé sur des bases solides, avec une abondance plus grande de capitaux disponibles, cette situation se transformera et on pourra espérer alors voir ces institutions s'occuper d'opérations bancaires plus importantes et pourvoir aux besoins du crédit local.

Négociations avec l'Etat. Il se peut que l'Etat prenne lui-même le rôle de banquier des municipalités et leur avance l'argent nécessaire, ou directement, ou indirectement par l'intermédiaire d'un établissement de crédit.

Si utile qu'apparaisse ce procédé, devant la situation générale des finances et du crédit de l'Etat, il n'est pas recommandable ; même quand on l'applique avec modération et économie, même s'il fonctionne assez normalement il accroît encore des déficits momentanés dans les caisses du Trésor. Cette augmentation de déficit pourra être limitée, à condition que le taux d'intérêt exigé reste assez élevé. Mais dans ce cas les conditions de crédit deviennent plus onéreuses et l'accès aux communes plus restreint.

Le contraire se produit si le taux est sensiblement inférieur aux taux courant, mais alors les caisses du Trésor se trouvent privées de la majorité de leurs fonds qui diminuent dans la même proportion qu'augmente le nombre des emprunts conclus. Ainsi, la dette flottante du Trésor évolue hors de la limite normale, et comme le Trésor est responsable des capitaux dont il a promis le remboursement, il s'expose inévitablement à une crise.

Au lieu d'avancer directement les sommes nécessaires aux organismes locaux, l'Etat peut, ce qu'il fait du reste souvent, créer une institution spéciale, mais séparée du Trésor, unité autonome contrôlée par l'Etat et qui remplit sa tâche.

Cette modalité contient beaucoup moins de risques que le système qui fait l'Etat banquier des municipalités. Mais comme dans la plupart des cas, des institutions pareilles ne disposent que de sommes modestes, les dotations sont en général minimales et elles ne peuvent suffire qu'à une demande restreinte de crédit. Elles peuvent surtout rendre des services aux petites communes, notamment aux communes rurales, en leur accordant les mêmes avantages qu'on accorde aux municipalités connues. C'est pourquoi il est encore préférable de voir l'Etat autoriser une maison de banque importante en lui accordant les privilèges nécessaires, à s'occuper spécialement du crédit local. Elle pourrait même fonctionner parallèlement avec l'institution précédente pour se compléter mutuellement.

Ainsi, nous avons esquissé en traits généraux quelques procédés employés par les municipalités pour conclure leurs emprunts. Nous avons effleuré le problème de l'organisation du crédit local, sous son aspect théorique naturellement. Maintenant, avant de passer aux mesures que le législateur yougoslave devra entreprendre, selon nous, pour améliorer l'organisation actuelle du crédit local, il serait utile de résumer les faits principaux et les traits caractéristiques de l'endettement local en Yougoslavie.

Nous passerons d'abord sur les facteurs généraux, qui concernent l'organisation du crédit local dans son ensemble ; ensuite sur ceux qui proviennent comme conséquence logique de l'analyse de la statistique que nous avons déjà envisagés, et enfin sur ceux qui concernent spécialement une catégorie de communes.

(1) Articles 8, 14 et 15.

En considérant globalement le phénomène en question et toute l'activité déployée jusqu'à présent par le législateur, le pouvoir central et les organismes locaux, nous pouvons constater les faits suivants :

Les communes yougoslaves ne possèdent vraiment aucun système, aucun texte détaillé, ni instructions obligatoires, publiés de la part des autorités compétentes sur la manière dont il faut conclure les emprunts locaux. L'endettement local n'est pas même réglé en traits généraux, d'une façon compréhensible. Il est vrai que plusieurs articles existent insérés dans la loi du 31 janvier 1901, qui prévoit l'élaboration des budgets locaux, mais ces articles n'établissent même pas le principe de l'emprunt local comme il faut. Ils sont sans grande précision et ne traitent l'endettement local que d'une manière accessoire. Et pourtant le passif local s'est tellement accru, que ce problème devient primordial, et par conséquent, exige une attention toute particulière.

Ensuite aucune institution particulière n'est exigée officiellement, pour s'occuper spécialement du crédit local et avancer aux communes au moins, l'argent indispensable. Même les organisations d'une certaine importance et de caractère général, instituée dans ce but, font défaut.

Jusqu'à présent aucun programme officiel prévoyant l'organisation du crédit local, n'a été élaboré. Les organes compétents comme les autorités locales, n'y portent pas un grand intérêt, et l'initiative est en général assez faible.

L'organisation des caisses municipales (en envisageant le pays entier, car il existe des régions où elles fonctionnent depuis longtemps) n'est qu'à son début. On est tout

de même parvenu à fonder une fédération des caisses municipales, ce qui améliorera sensiblement leur situation à l'avenir, mais pour le moment les transactions faites ne sont que très modestes dans leur ensemble.

En général, les communes yougoslaves ne parviennent à conclure des emprunts qu'aux prix des grandes difficultés, à des conditions qui sont d'habitude onéreuses, car le crédit est non seulement cher, mais insuffisant.

Voici les conclusions qui s'imposent dès qu'on effleure le problème du crédit local yougoslave.

La statistique officielle dont nous nous sommes servis dans l'élaboration des chapitres précédents, nous permet de compléter la situation générale dans laquelle se trouvent les communes yougoslaves.

Elle nous a montré d'abord que le passif de ces communes était relativement très modeste dans la période d'avant-guerre et que le gros des emprunts locaux ne datent que d'après-guerre. Elle a fait ressortir la disproportion qui existe entre la dette locale à court terme et à terme moyen et la dette à longue échéance au détriment de cette dernière ; puis la différence sensible entre les taux d'intérêt des emprunts locaux suivant les régions. Elle nous a permis de remarquer aussi que l'endettement fait auprès des maisons de banques et des particuliers est de beaucoup plus important que l'endettement effectué à la Banque Hypothécaire d'Etat (Crédit Foncier).

Elle a permis encore de constater un endettement anormal dans le courant de l'année 1930.

Enfin d'après les facteurs concernant spécialement une catégorie déterminée des communes on a pu remarquer que l'endettement des communes rurales est relative-

ment modeste, tandis que le passif des villes principales, au contraire s'accroît rapidement.

De plus l'affectation spéciale que doit avoir l'emprunt n'est pas toujours respectée. Les sommes obtenues ne sont pas toujours utilisées pour les travaux publics, mais quelquefois aussi pour équilibrer les budgets locaux, amortir une dette existante dont l'échéance approche, ou payer la dette flottante.

En général, le passif total de toutes les communes, prises dans leur ensemble, n'est pas exagéré au point de présenter un danger menaçant.

Ayant ainsi indiqué le côté théorique de l'organisation du crédit local et résumé les faits pratiqués dans l'endettement des communes yougoslaves, et nous basant sur ces éléments, nous pouvons esquisser les mesures qu'il faudrait entreprendre, pour permettre à ces communes un endettement plus rationnel, autrement dit pour réorganiser le crédit municipal et améliorer la situation actuelle.

Il faudrait d'abord qu'une loi prévoit son organisation théorique, institue les bases et donne les directives qui lui serviront de point de départ, qu'elle établisse les principes essentiels et les règlements indispensables pour la conclusion des emprunts communaux. Il n'est pas nécessaire d'entrer dans de très petits détails, mais il faut au moins tracer un cadre et prévoir chaque phase importante de la conclusion des emprunts locaux, pour que même les municipalités les moins instruites s'y retrouvent facilement. Ces communes ne seraient plus à la merci du hasard ou de l'ignorance de leurs représentants.

Bien entendu le législateur doit se montrer prudent et ne pas tomber dans l'exagération. Il faut qu'il tire les communes de l'ignorance et de l'incertitude, mais il ne faut surtout pas qu'il les limite trop. Il faut trouver le juste milieu, fixer un cadre solide, mais non inflexible dans les limites duquel les municipalités puissent se mouvoir librement. Car l'intervention du législateur qui peut être très utile, peut devenir néfaste, selon la manière dont on applique la loi.

Ensuite il serait bon de voir les emprunts locaux exemptés pour toujours de toutes taxes et impôts que provoquent les transactions et l'engagement définitif de l'emprunt. Aucun prêteur, surtout les capitalistes étrangers, ne prenant sur lui l'obligation de supporter les frais d'emprunt, il ne reste rien d'autre à la commune débitrice que de les supporter elle-même. Or ces impositions inutiles augmentent sensiblement les frais généraux ; même si le prêteur se décide à prendre ces frais à sa charge, la commune débitrice en supporte les conséquences puisque dans ce cas, le taux d'intérêt est d'habitude plus élevé, et les conditions de l'emprunt plus onéreuses.

Le législateur yougoslave s'est rendu compte lui-même qu'il y aurait intérêt à supprimer toutes taxes et impôts sur les emprunts locaux et par le § 106 de la loi des finances pour 1928-29, il les a libérées de toutes ces impositions. Il serait souhaitable que le législateur persiste dans cette intention, et qu'il élargisse cette immunité fiscale jusqu'à ces dernières limites.

En étudiant les règles administratives et juridiques concernant les emprunts locaux en Yougoslavie, nous avons pu remarquer que, parmi les modes d'émissions

que peuvent employer les communes, la souscription publique ne figure pas ; il serait bon cependant de permettre aux communes urbaines d'user de ce procédé, de leur accorder les possibilités d'émettre des obligations transmissibles, soit au porteur, soit par voie d'endossement, au gré des communes ; de cette façon, elles pourraient s'adresser directement au public et éviter les intermédiaires.

L'utilité de cette réforme sera d'autant plus grande en Yougoslavie, que les municipalités sont souvent dans l'impossibilité de réussir un emprunt par suite de l'insuffisance de capitaux disponibles. Au contraire, si elles s'adressent aux petits capitalistes, ou à un nombre indéterminé de souscripteurs, elles pourront espérer l'effectuer plus facilement, à condition toutefois d'avoir une réputation connue et de jouir d'un crédit solide.

Il serait d'une importance capitale d'autoriser les communes à faire coter leurs obligations en bourse, ce qui augmenterait leurs possibilités de placement. Le cours de ces obligations servirait en même temps de contrôle efficace et serait un stimulant pour une bonne gestion locale. Les habitants s'intéresseraient plus aux affaires communales et à la bonne marche des finances locales.

De même il faudrait rendre ces obligations utilisables en cas de cautionnement pour les adjudications publiques et autres transactions, pour lesquelles la loi exige certaines garanties et, si ce n'est pour toutes les adjudications, au moins pour celles effectuées par les municipalités.

Une fois accepté, ce procédé d'émission des emprunts locaux, pourrait avoir une influence sur l'épargne publique, et servir de stimulant ; il procurerait un place-

ment favorable à ceux qui veulent placer leurs petites économies dans des valeurs mobilières jouissant d'une certaine stabilité.

Le contrôle politique des habitants sur la gestion locale deviendrait plus sévère et plus efficace, puisqu'ils seraient intéressés, non uniquement en qualité d'électeurs et de contribuables, mais aussi en qualité d'associés. Les autorités élues seraient contraintes d'être plus consciencieuses et plus prudentes, car leur popularité et leurs chances d'être réélues dépendront beaucoup du cours de ces obligations.

Ensuite, il faudra prévoir aussi la conclusion d'emprunts locaux par voie d'adjudication publique dont nous avons déjà montré le mécanisme. Les avantages incontestables de ce procédé suffisent pour montrer son opportunité et les services qu'ils pourraient rendre aux communes, en leur permettant d'obtenir du crédit sous les conditions les plus avantageuses.

La tâche principale de l'Etat, dans l'organisation du crédit local, consisterait dans la création d'une institution spéciale qui aurait pour but principal, de fournir le crédit nécessaire aux organismes locaux ; ou bien il pourrait autoriser une institution déjà existante, en lui accordant les privilèges nécessaires, pour s'occuper exclusivement de l'endettement local. Autrement, sans l'existence d'institutions particulières qui s'occuperaient exclusivement de cette tâche, aucune organisation sérieuse et solide du crédit local ne pourra être même supposée. (1)

(1) En France, par exemple, il y a le Crédit Foncier, la Caisse des Dépôts et Consignations, la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse ; en Belgique, le Crédit Communal ; en Allemagne, Deutscher Centralgiro und Sparkassenverband, etc.

Il serait peu désirable de voir l'Etat prendre cette obligation directement à sa charge et devenir banquier des communes, car, d'après les opinions théoriques exposées et l'expérience acquise dans divers pays, il s'est presque toujours montré mauvais banquier.

Pour favoriser le développement du crédit local et sa meilleure organisation, l'Etat et tous les organismes locaux, doivent prêter une attention particulière aux caisses municipales et autres coopératives existantes, qui ont pour but principal le crédit local. Tous les moyens doivent être employés pour élargir, perfectionner et déployer leur organisation jusqu'au maximum. Malheureusement bien que la fédération des caisses municipales existe déjà depuis plusieurs années, en Yougoslavie, une collaboration étroite, intensive et sérieuse fait encore défaut.

Nous avons pu remarquer enfin que la dette des communes yougoslaves s'accroît de plus en plus, et dernièrement même dans des proportions démesurées. Jusqu'à présent le contrôle supérieur était d'une bienveillance excessive et les autorisations d'emprunts étaient accordées facilement malgré l'épuisement des finances communales qui déjà compromises par un passif important, sont menacées dans l'avenir. Il faudra renforcer le contrôle et examiner avec un plus grand soin les nouvelles demandes, surtout pour les emprunts à court terme ou à terme moyen, qui présentent déjà une forte exagération dans l'endettement local yougoslave ; non seulement ils provoquent une incertitude et trop d'instabilité dans les finances communales, mais ils aggravent aussi les conditions des prêts, ils ont même une influence préjudiciable sur la conclusion des emprunts à long terme.

C'est un phénomène qui prouve encore une politique locale d'endettement défectueuse.

Nous pouvons ajouter à la fin qu'il serait d'une utilité hautement désirable de voir les facteurs compétents s'intéresser plus particulièrement à la question de l'endettement local, et parvenir à donner enfin une solution satisfaisante. Toutes les communes yougoslaves doivent les aider naturellement, et collaborer à résoudre ce problème. Avec tous ces efforts réunis, encouragés par l'opinion publique et l'initiative privée, nous pourrions espérer aboutir à une solution définitive, et couper court au marasme dans lequel se débattent les communes depuis déjà trop longtemps.

LIVRE V

Technique du Budget
Communal

CHAPITRE PREMIER

DEFINITION ET FORME DU BUDGET

Les recettes et les dépenses de la commune ne peuvent pas être effectuées sans plan d'ensemble. Il ne suffit pas de recueillir les ressources, il faut les bien employer de manière à pourvoir complètement à tous les services nécessaires, à satisfaire les services utiles et à ne rien gaspiller en dépenses superflues. Il est nécessaire d'établir à l'avance et avec autant de précision que possible, la nature et la quotité des recettes et des dépenses qui sont à envisager pour un délai déterminé. Il faut aussi que les dépenses totales annuelles ne dépassent pas les recettes totales annuelles, qu'elles restent plutôt au-dessous, pour permettre un allègement graduel des charges locales.

En pratique, il n'est pas toujours aisé d'obtenir ces résultats. La bonne volonté, l'intelligence même des autorités locales n'y suffisent pas, si ces qualités ne sont pas aidées par certaines règles dont l'expérience recommande l'observation. L'ensemble de ces règles forme ce qu'on appelle la législation budgétaire.

Bien que ce phénomène soit plutôt une manière d'art qu'une science, nous ne pouvons néanmoins, dans notre étude sur les finances communales yougoslaves, ne pas

nous y arrêter pour mettre au moins en lumière ses traits caractéristiques et ses principes essentiels. (1)

Dans la législation yougoslave, le texte fondamental qui prévoit toute la technique des budgets locaux, de la commune comme des autres subdivisions administratives supérieures, est la loi du 31 janvier 1901. A part cette loi, il existe encore d'autres prescriptions du législateur et du pouvoir central, mais d'habitude, elles ne lui servent que comme complément, en fournissant plus de détails.

En entrant dans l'analyse de cette loi, un fait curieux frappe tout de suite notre attention, c'est que le législateur a omis de donner, dans n'importe lequel de ses articles, une définition du budget communal, bien qu'elle traite spécialement la question des budgets communaux et leur composition.

Il est vrai qu'une définition incomplète du budget existe dans l'article 127 de la loi municipale de 1903, d'après lequel le budget communal est un acte de prévision des recettes et des dépenses communales annuelles ; mais cet article ne devait pas empêcher le législateur de la répéter sous une forme plus exacte et plus complète.

Cependant si le législateur a omis d'insérer dans cette loi une définition du budget local, il a tout de même pré-

(1) Pour les questions théoriques concernant le budget en général et les budgets locaux en particulier, voir : Stourm (R.) : Le budget. — Jèze (G.) : Le budget. — Wagner (G.) : Traité de la Science des finances. — Allix (E.) : Traité élémentaire de la science des finances et de la législation financière française. — Nitti (F.) : Principes de science des finances. — Girault (A.) : Manuel de législation financière. — Roujon (F.) : Le budget communal. — Lainville (R.) : Qu'est-ce que le budget communal? — Desbats (G.) : Le budget départemental. — Delaporte (J.) : Le budget départemental. — De Fouchier : Manuel pratique des communes, etc....

vu tous les éléments nécessaires d'un budget communal, englobé toutes ses qualités et ses caractéristiques spéciales. Ainsi, il a fait d'une manière indirecte, ce qu'il fallait faire directement.

En réunissant tous les éléments, disséminés dans divers articles, de ce que doit contenir un budget communal, nous pouvons constater qu'il se caractérise par les faits suivants.

D'abord c'est un état de prévoyance des recettes et des dépenses communales pendant une période déterminée, un tableau de l'évaluation et de la comparaison des recettes à réaliser, des dépenses à effectuer ; c'est en outre une autorisation ou une injonction donnée par les pouvoirs compétents de faire ces dépenses et de recueillir ces recettes, autorisation qui ne doit être régulièrement modifiée que dans des cas exceptionnels.

Ainsi le budget communal apparaît comme un acte faisant connaître par voie d'évaluation et de prévision toutes les dépenses locales, toutes les recettes locales, l'équilibre, l'excédant des recettes ou le déficit.

Il apparaît ensuite comme une autorisation donnée par le conseil municipal aux agents administratifs locaux de faire certaines opérations de dépenses et de recettes. D'une manière plus précise, le budget donne, pour les dépenses, l'autorisation de les engager si la dette n'existe pas encore, ou de les payer si la dette existe. De même pour les recettes, le budget donne aux agents locaux l'autorisation de les percevoir.

C'est la réunion de ces deux actions, *prévoir* et *autoriser*, qui donne au budget toute sa valeur

Un simple état de prévisions, qui ne contiendrait au-

cune autorisation, ne serait qu'un projet sans sanction, susceptible d'être modifié à chaque instant, un simple document administratif donnant un aperçu des recettes et des dépenses probables ; de même une autorisation vague de faire certaines dépenses et certaines recettes, qui ne s'appuierait sur aucun chiffre, qui n'indiquerait pas la somme à percevoir ou à dépenser, qui n'aurait pas de bases sérieuses, à vrai dire ne se comprendrait même pas.

Le budget se montre ensuite comme un acte périodique qui s'applique aux recettes et aux dépenses d'une période déterminée, qui a un commencement et une fin, et qui en même temps, s'enchaîne avec le budget de l'année suivante, sans interruption.

Il est enfin un acte public, discuté en séance publique par l'assemblée appelée à le voter, et chacun peut en prendre connaissance. Il donne encore bien, dans la plupart des communes urbaines, l'impression d'une série de documents que chacun a le droit et la possibilité de consulter.

Du reste cette publicité s'impose. Dès qu'il s'agit des affaires de tous, il est essentiel que tous puissent se tenir au courant ; elle est une garantie que rien ne saurait remplacer. Cette publicité est aussi la condition de l'acceptation volontaire, ou si l'on veut, de la résignation du contribuable.

Voici les traits caractéristiques qui diffèrent le budget communal des autres actes administratifs, dont s'occupent les autorités locales yougoslaves.

En ce qui concerne la forme extérieure dans laquelle doit être établi un budget communal, il n'existe pas, en

Yougoslavie, un modèle uniforme et obligatoire pour toutes les communes. Le législateur exige uniquement que les recettes et les dépenses énumérées dans les articles 128 et 129 de la loi municipale de 1903, soient prévues et figurent dans son cadre.

Comme un modèle uniforme n'existe pas, même pour les communes rurales, les autorités locales dressent leur budget, soit d'après les prescriptions des autorités supérieures compétentes, soit d'après les circulaires du ministre des finances, soit d'après leurs idées personnelles. Ainsi en ce qui concerne la forme extérieure des budgets communaux et leurs compositions, une très grande variété existe parmi les communes yougoslaves, variété augmentée encore par suite des diverses traditions et législations locales des régions libérées. C'est pourquoi nous pouvons dire que chaque budget communal n'est pas autre chose, en pratique, que la traduction en chiffres du programme politique et administratif de la municipalité, exprimée en se basant sur certains principes prescrits par le législateur, dans la forme trouvée la plus commode par les autorités locales.

CHAPITRE DEUXIEME

PREPARATION, VOTE ET APPROBATION DU BUDGET

Le législateur yougoslave conscient qu'un budget local moderne, pour remplir véritablement sa fonction, doit posséder certaines qualités requises dont il ne peut jamais se dispenser, a prescrit dans l'article 1^{er} de la loi du 31 janvier 1901, que les budgets locaux doivent être préparés, votés et approuvés, selon les règles établies dans ladite loi ; et dans les articles suivants, il a élaboré les principes fondamentaux qui serviront de base.

Ainsi, d'après les prescriptions du législateur, dans l'esprit de la loi et des divers règlements des autorités supérieures, un budget local doit posséder, et dans son élaboration on ne doit pas le perdre de vue, les règles suivantes : l'annuité, l'universalité, le caractère véridique en matière de prévision et d'évaluation, l'unité, la spécialisation, le rapport exact entre les recettes et les dépenses, le principe de l'économie et d'une gestion rationnelle, et la publicité.

D'abord il faut que chaque budget communal soit établi pour une période déterminée. Comme il fallait que cette durée ne soit trop longue, car dans ce cas les prévisions seraient fatalement déjouées, ni trop courte, car le budget serait toujours à recommencer, le légis-

lateur a choisi l'année comme durée d'exécution du budget communal (1).

Ensuite toutes les recettes et toutes les dépenses doivent figurer au budget, non d'une façon collective, mais en détail ; c'est-à-dire que toutes les opérations de recettes et de dépenses doivent y être consignées sans la moindre limitation, ni la moindre restriction. Loin d'obscurcir le budget, il faut s'efforcer à tout prix que chaque chose y figure, et que tout y soit bien clair et bien défini. Rien dans le budget ne doit être dissimulé. Chaque recette et chaque dépense doit être enregistrée de façon que l'on connaisse non seulement la somme nette, mais la somme brute.

Dans un budget communal toutes les recettes et toutes les dépenses doivent apparaître spécifiquement ; c'est pourquoi on doit le diviser en un nombre nécessaire de chapitres, de titres et d'articles. Il reste bien entendu qu'il ne faut pas abuser de la spécialisation, et s'il est utile qu'il n'y ait pas de trop gros blocs, il ne faut pas non plus qu'il y ait de la poussière.

Le budget est un acte de prévision ; or, pour être bien calculée, les prévisions doivent être établies d'après les recettes et les dépenses qui ont été effectuées antérieurement, bien qu'en matière de prévisions et d'évaluations les qualités personnelles des préparateurs du budget, leur sincérité et leur perspicacité, jouent le rôle principal. Comme il est indispensable de s'appuyer sur des faits déjà accomplis, le législateur a institué la règle de la pénultième année.

(1) Quand l'année est finie, le budget de l'année suivante succède au précédent sans interruption. Les opérations de recettes et de dépenses commencées autrement dit engagées, une année et non terminées à la fin de cette année, peuvent être continuées dans des conditions spéciales.

Les autorités doivent s'efforcer que le budget municipal dans son ensemble, ne soit jamais en déficit, et cela au prix de n'importe quel sacrifice. Le principe d'une gestion rationnelle doit être toujours appliqué. Voici sommairement exposés les principes fondamentaux communs aux dépenses et aux recettes, suivant lesquels doit être préparé le budget des communes yougoslaves, et toute sa structure intérieure établie.

A part ces vérités premières de nature générale, applicables aux recettes comme aux dépenses, la législation yougoslave possède encore un certain nombre d'articles concernant spécialement les dépenses communales.

Ainsi, dans son article 34, le législateur exige que dans le budget communal, ne soient inscrites que les dépenses qui sont mises à la charge de la commune par la loi et les dépenses provoquées par la satisfaction des besoins locaux. Autrement dit, le législateur, voulant empêcher les abus éventuels, le gaspillage, comme la non-exécution de toutes les tâches locales incombant aux municipalités, a énuméré les dépenses pour lesquelles la commune peut et doit dépenser. Ce sont d'abord les dépenses obligatoires énumérées dans l'article 129 de la loi municipale de 1903 que nous avons déjà analysé dans le livre 2, et ensuite celles qui sont nécessaires, c'est-à-dire utiles à la commune. Sauf ces deux catégories de dépenses, aucune des autres qui ne sont ni obligatoires, ni utiles et nécessaires à la commune, ne doit figurer dans le budget, et l'autorité supérieure a le droit de ne pas les approuver.

Ce principe de l'économie fut remplacé plus tard par le règlement du 1^{er} septembre 1925 qui prévoit dans son

article 12 que : seulement ce qui est indispensable doit être inscrit dans le budget, les sommes qui y figurent doivent être suffisantes, mais pas exagérées, pour que, en agissant contrairement, la capacité contributive et économique des habitants ne soit pas surchargée.

Dans le souci d'épargner des charges excessives aux contribuables ou de les protéger d'une gestion municipale imprévoyante, le législateur prescrit dans ce même article, que les dépenses locales pour les travaux publics, entreprises diverses et autres institutions municipales, ne peuvent être couvertes immédiatement, mais au contraire, réparties en plusieurs années dans le but d'éviter une surcharge fiscale et même de mettre en question le recouvrement des impôts d'Etat.

Les dépenses pour de tels buts doivent être réparties en plusieurs années, ou effectuées grâce aux emprunts, pourtant dans les cas où ces dépenses n'exigent qu'une augmentation modérée des centimes additionnels que les contribuables sont capables de supporter et de payer, — ce qui doit être auparavant prouvé par les autorités locales et les organes fiscaux de l'Etat, — elles pourront être satisfaites au courant d'une même année, par des recettes ordinaires.

On a voulu faire remarquer, surtout aux communes urbaines, qu'elles doivent effectuer leurs travaux suivant un programme établi d'avance avec un plan d'ensemble, mais non seulement les désirs momentanés des municipalités élues ou des courants politiques et démagogiques.

Les contribuables d'une commune ne sont pas uniquement exposés aux dangers des travaux publics, des exploitations industrielles et commerciales ou autres insti-

tutions municipales, mais aussi à ceux provenant de l'exagération du nombre des employés municipaux et de la création de nouveaux postes inutiles qui ne sont pas toujours établis suivant les besoins réels.

Aussi l'article 11 de cette même loi prévoit que la création de nouveaux postes et l'augmentation du nombre des employés municipaux ne peut se faire que suivant le budget, jamais en dehors de lui. Une fois le budget établi, voté et approuvé par l'autorité supérieure, aucun nouveau fonctionnaire ne pourra plus être nommé, ni aucun nouveau poste institué.

On a voulu ainsi empêcher les abus éventuels que les autorités locales pourraient être tentées de faire, voulant une fois le budget communal approuvé par les organes du pouvoir central, récompenser leurs partisans ou amis politiques.

D'après le même article les autorités supérieures sont investies du pouvoir d'inviter les organes municipaux, au moment de l'approbation du budget, à réduire le nombre des postes ou des employés prévus dans leur budget, à un nombre indispensable pour l'exercice de leurs fonctions, si ce nombre de postes ou d'employés est exagéré ou inutile, et si cette augmentation du personnel provoque un accroissement inutile des centimes additionnels.

Comme le budget n'est qu'un état de prévisions, le législateur exige qu'il soit toujours inscrit, en plus des dépenses proposées, un crédit pour les « dépenses imprévues », crédit qui doit être consacré spécialement à la satisfaction des besoins locaux surgissant à l'improviste.

Il défend enfin aux autorités municipales de se servir des sommes obtenues par le procédé des emprunts à la

satisfaction des dépenses ordinaires. C'est pourquoi il prescrit que les recettes provenant d'emprunt, ne peuvent être inscrites parmi les revenus ordinaires, mais au contraire, séparément.

Si la législation est dotée d'une telle abondance de détails sur les dépenses locales, il n'en est pas de même pour les recettes communales. Sur les revenus communaux le législateur ne s'arrête pas spécialement. Il énumère dans cette loi, les mêmes recettes qu'il avait déjà mentionnés dans l'article 128 de la loi municipale de 1903 analysée dans le livre III. Il ne s'occupe que des centimes additionnels, et en particulier de leur montant.

Le tribunal municipal, assisté de son receveur municipal, les inscrit d'habitude dans le budget. Il ne prévoit que celles dont dispose la commune, en appliquant les principes déjà mentionnés, qui sont valables pour les dépenses et pour les recettes locales.

Comme pour les dépenses, on ajoute en pratique à la fin du budget un chapitre pour les « recettes imprévues ».

Une fois toutes les dépenses prévues et leur montant total établi en chiffres, pour connaître la somme qu'il faudra prélever par le procédé des centimes additionnels, et ainsi mettre le budget en équilibre, on fait la comparaison de la somme totale des dépenses avec la somme totale des recettes comunales, autres que les centimes additionnels ; la différence représente la somme qui sera prélevée par le procédé des centimes. Il est compréhensible si elle n'existe pas, les centimes ne seront pas prélevés. Mais en pratique, c'est un cas très rare.

Le budget ainsi préparé est présenté, au plus tard le 1^{er} mars de chaque année, au conseil municipal qui doit

le discuter et le voter avant la fin de ce mois. (1) Plusieurs pièces justificatives lui sont adjointes. D'après la loi ce sont : le compte administratif, un résumé des dettes et des créances de la commune pendant l'année écoulée, un état des recettes non-effectuées et des dépenses non liquidées de l'exercice précédent, et le budget scolaire. En pratique on exige encore le cahier des charges, les baux communaux et tous les actes d'affermage, comme les autorisations obtenues par les organes compétents, soit pour instituer certaines taxes locales, soit pour les augmenter, ainsi que les arrêtés sur le traitement des officiers municipaux et tous autres employés, etc., en un mot, toutes les pièces nécessaires à éclairer le conseil municipal et à lui fournir les preuves que les prévisions des dépenses comme des recettes, sont exactes et conformes à la loi.

Pour la délibération et le vote du budget communal, aucune procédure spéciale à suivre n'est prescrite par la loi. Les municipalités se conforment d'habitude à leurs règlements personnels, ou alors elles adoptent une procédure semblable à la discussion et au vote du budget d'Etat.

Si le montant des centimes additionnels ne dépasse pas 300%, le conseil municipal délibère seul; mais, si ce pourcentage est supérieur à 300 %, il doit obtenir, avant le vote définitif, le consentement de l'assemblée municipale.

Dans le cas où l'assemblée municipale n'accepte pas le pourcentage proposé, il faut que le conseil municipal envisage les possibilités de diminuer les dépenses prévues ;

(1) Exceptionnellement pour la ville de Belgrade, ce délai est prolongé jusqu'au 1^{er} mai.

il faut alors rectifier le budget et établir un nouveau montant des centimes, inférieur au précédent. Si l'assemblée municipale refuse encore ce nouveau montant des centimes, ou s'il est impossible de modifier le budget, tout le dossier est transmis au ministre des finances, qui, sur l'avis consultatif des organes supérieurs, tranche le litige et détermine le montant des centimes.

Quand le budget est voté par le conseil municipal, le tribunal lui ajoute en plus des pièces justificatives déjà mentionnées, le procès-verbal de la discussion et du vote, l'exposé du budget rédigé définitivement, les plaintes éventuelles si elles existent, et 4 ou 3 copies du budget, suivant qu'il est envoyé au ministre des finances ou aux autres autorités administratives.

Le budget, accompagné de toutes ses pièces, est envoyé à la banovine où les organes compétents examinent le dossier du budget dans les dix jours qui suivent, et qui, s'ils le trouvent conforme à la loi et aux règlements, et sans aucune rectification d'office, le présentent au *ban* chef des banovines ou à son délégué pour le signer.

Tous les budgets des communes urbaines qui dépassent le chiffre de 3 millions sont envoyés au ministre des finances, à la section des finances locales, ainsi que les budgets de toutes les communes dont le montant des centimes additionnels dépassent 150 %. (1)

(1) Décision du ministre des finances du 10 avril 1930, n° 18927.

CHAPITRE TROISIEME

EXECUTION ET CONTROLE DU BUDGET

L'année budgétaire commence, d'après le législateur yougoslave, le 1^{er} janvier et finit le 31 décembre. Toutes les opérations prévues au budget doivent être exécutées dans les douze mois de cette année financière. Il faut que toutes les dépenses soient liquidées et toutes les recettes encaissées. Si à la fin de l'année certaines recettes restent à percevoir, elles sont reportées dans le nouveau budget comme reste à recouvrer. Les dépenses non-engagées subissent le même sort. (1)

L'exécution du budget ne peut avoir lieu, avant qu'il soit approuvé par les autorités supérieures compétentes. Les dépenses ne pourront pas être engagées, et les recettes prélevées, bien qu'il soit accepté par le conseil municipal. C'est pourquoi, si le budget n'est pas voté et approuvé à temps, les dépenses et les recettes sont exécutées suivant le budget de l'année précédente, et par douzième provisoire.

Une fois le budget approuvé, il reste à l'exécuter, c'est-à-dire à effectuer les recettes et les dépenses prévues. Cette tâche est confiée au président du tribunal municipi-

(1) Pour plus de détails sur *l'exercice*, qui se prolonge jusque fin mars, voir notamment les articles 74 à 78 de la loi sur la comptabilité d'Etat du 7 juin 1922.

pal et au receveur municipal, qui ont tous les deux des attributions nettement séparées.

L'exécution administrative du budget appartient au président du tribunal municipal, seul ordonnateur, sous la surveillance du conseil municipal et le contrôle de l'autorité de tutelle.

L'exécution comptable appartient au receveur municipal, qui centralise l'ensemble des recouvrements et des paiements, opère le maniement des fonds et devient responsable devant la Cour des Comptes.

Ainsi le principe fondamental de la comptabilité publique, en exigeant la séparation absolue des fonctions d'ordonnateur de celles de comptable est pleinement reconnu. Les pouvoirs afférents à l'exécution administrative et les pouvoirs d'exécution comptable ne peuvent en aucun cas être réunis dans les mêmes mains, car, cette séparation des fonctions a pour effet d'assurer un contrôle de l'ordonnateur sur le comptable, et inversement, du comptable sur l'ordonnateur.

D'après la législation existante le rôle de l'ordonnateur est triple : engager la dépense, la constater et la liquider, l'ordonnancer.

En général nombre de dépenses locales ont un caractère permanent et se trouvent engagées à l'avance, en vertu des lois en vigueur ou de décisions prises une fois pour toutes comme l'arrérage de la dette communale. Mais à côté, il y a quantité de dépenses purement éventuelles sur lesquelles l'ordonnateur garde sa liberté d'appréciation. En effet, rien ne l'oblige à dépenser la totalité de ses crédits ; il peut même ne pas les entamer. Il est juge souverain de l'opportunité de la dépense.

Mais, par principe, si l'ordonnateur peut dépenser moins que ses crédits, il ne doit pas non plus dépenser plus. Il ne peut engager les finances de la commune qu'il représente que dans la limite des crédits budgétaires.

Ensuite l'ordonnateur doit constater la dette, c'est-à-dire rechercher si la dette existe, si elle est exigible, si elle n'est pas éteinte, soit par paiement, soit d'une autre manière (compensation, prescription, déchéance, etc.). Autrement, il sera en opposition avec le principe fondamental qu'aucun paiement ne peut être effectué que pour l'acquittement d'un service fait. Il doit la liquider aussi, c'est-à-dire, en déterminer le montant.

Enfin, pour qu'une dépense soit acquittée, il faut l'ordonnancer : le président du tribunal doit remettre au créancier de la commune une ordonnance de paiement, ou bon à payer sur la caisse, constatant la somme qui est due et prescrivant au receveur de la payer sur tel article du budget. Les pièces justificatives doivent y être adjointes.

Le rôle du receveur municipal consiste d'une part à poursuivre la rentrée de tous les revenus de la commune et de toutes les sommes qui lui seraient dues, d'autre part, à acquitter les dépenses ordonnancées par le président jusqu'à concurrence des crédits régulièrement accordés.

Avant d'effectuer le paiement, il doit contrôler l'exacte imputation de la dépense par exercice et par article, et la régularité matérielle des pièces. Il doit aussi s'assurer qu'il n'existe aucune omission, double emploi ou irrégularité matérielle.

Lorsqu'il estime que la réalité de la créance n'est pas suffisamment établie, il peut demander à l'ordonnateur de nouvelles justifications ou des certificats administratifs destinés à compléter les pièces. Il peut même surseoir au paiement.

D'après les prescriptions du législateur les crédits régulièrement accordés doivent être en principe, engagés mensuellement par douzième, excepté pour les dépenses qui, d'après leur nature exigent d'un seul coup des sommes plus importantes. Ils ne peuvent être employés que pour les dépenses auxquelles ils sont consacrés. Par conséquent aucun virement de crédit ne peut avoir lieu d'un chapitre à un autre.

Les crédits supplémentaires ne doivent pas être exigés non plus. Mais de tels crédits pourront pourtant être exigés pour la satisfaction des besoins matériels seulement, jamais pour les frais du personnel, et ceci uniquement dans des cas exceptionnels et très urgents, pour des besoins qu'on ne pouvait pas prévoir dans le budget pour leur accorder les crédits nécessaires, et que le chapitre des « dépenses imprévues » n'aurait pu satisfaire.

Si le cas se présente, il faudra envoyer une proposition au ministre des finances, dans laquelle, d'après les exigences du législateur, doivent être spécifiés la nature du besoin, la somme nécessaire à le satisfaire, la source du revenu où l'on va prendre cette somme, et le consentement du conseil municipal.

Pour que la conformité des opérations réalisées en exécution d'un budget communal avec la volonté du conseil municipal, telle qu'elle a été exprimée dans ce même budget soit assurée, un double contrôle est prévu, d'après la législation yougoslave : un contrôle préventif au cours

de l'exercice et un contrôle *a posteriori*, une fois l'année budgétaire expirée.

D'après l'article 136 de la loi municipale, le président du tribunal municipal et le receveur municipal doivent, à la fin de chaque trimestre, soumettre au conseil municipal *le compte trimestriel*, c'est-à-dire un relevé des opérations financières, recettes et dépenses, qui ont été effectuées dans le courant de ce trimestre. Le conseil municipal, doit le vérifier et statuer dans les dix jours qui suivent sa réception.

Ainsi par ces transmissions périodiques des comptes trimestriels, le conseil municipal est continuellement tenu au courant de la situation financière de la commune, et exerce une étroite surveillance sur la gestion : comptable et ordonnateur.

Une fois saisi, le conseil municipal choisit parmi ses membres une commission de vérification, qui doit contenir au moins deux conseillers. Cette commission, avant de rédiger son rapport, doit vérifier la situation de la caisse, examiner les livres de comptabilité, contrôler les écritures et les pièces justificatives, se rendre compte de la situation des recouvrements et des paiements. Ensuite comparer tous ces faits avec le compte trimestriel, et enfin, rédiger son rapport, qu'elle présente au conseil municipal.

Si certaines irrégularités ou abus sont constatés, ils doivent être mentionnés dans le rapport avec l'avis de la commission s'il faut ou non entreprendre des poursuites. Dans tous les cas, c'est le conseil qui statue définitivement. L'opinion de la commission ne fait que l'éclairer.

Si le conseil municipal trouve que le compte trimestriel est en règle et la gestion conforme au budget, son action s'arrête là. Le compte est affiché publiquement ainsi que le rapport de la commission et sa décision. Mais si le cas contraire se produit, tout le dossier est envoyé aux organes supérieurs compétents, qui le transmettent à la Cour des Comptes.

A la fin de l'année budgétaire, conformément à l'article 137 de la loi municipale, au plus tard le 20 janvier pour les communes rurales et fin février pour les communes urbaines, le président du tribunal municipal, assisté du receveur municipal doit préparer *le compte annuel*. Ce compte est le relevé de toutes les opérations financières effectuées dans le courant de l'année budgétaire.

Le budget qui vient de se terminer était un état de prévisions, grâce à ce compte annuel on doit constater comment et dans quelle mesure ces prévisions se sont réalisées. Ce compte devant représenter toutes les opérations effectuées sur les prévisions budgétaires, reproduit le cadre du budget, ainsi que les autorisations spéciales survenues postérieurement au vote de ce dernier budget.

Il est présenté au conseil municipal, qui doit se prononcer sur sa régularité, **dans les 20 jours qui suivent**. Une commission de vérification est désignée de la manière déjà mentionnée, qui, suivant la même procédure que pour le compte trimestriel, établit son rapport.

La discussion et le vote du compte annuel se fait de la même façon que pour le compte trimestriel. Il est

exposé publiquement comme le précédent et chaque citoyen a le droit de vérifier et d'énoncer ses remarques. Après un délai prescrit, le compte annuel, avec toutes les écritures, documents, pièces et les remarques des habitants, s'il y en a, est expédié à la section régionale de la Cour des Comptes.

Vu :

Le Doyen

H. BERTHELEMY

Vu :

Le Président de la Thèse :

E. ALLIX.

VU

et permis d'imprimer

Le Recteur de l'Académie de Paris

S. CHARLETY.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES EN FRANÇAIS

Accolas (R) *Finances communales*, étude théorique et pratique (1898).

Allix (E) *Le projet de réforme des impositions locales* (Revue d'économie politique de 1909, p. 372).

Allix (E) *La réforme des impôts locaux* (Revue pol. et parlem. 1920).

Allix (E) *Traité élémentaire de science des finances et de législation financière française* (1927).

Backhausen (H) *Etude sur la théorie générale du domaine public* (1903).

Bessière (A), *Les régimes scolaires à travers le monde* (1928).

Bianconi (A) *L'assistance et les communes.*

Barthélémy (J) *Les tendances de la législation sur l'organisation administrative depuis un quart de siècle* (Revue du droit public 1902, p. 156 et suiv. — 1909, p. 133 et suiv.)

Barthélémy (J) *Traité élémentaire du droit administratif* 1931, p. 240 et suiv.

- Blanc (L) *L'Etat et la commune* (1865).
- Bocquet (L) *La réforme des impositions locales* (1921).
- Boissonnet *Réforme des finances locales. De l'adoption des centimes additionnels aux impôts sur le revenu.*
- Bonnard (R) *La réforme des centimes additionnels* (Extrait de la revue de science et de législation financière (Janv.-Mars 1931).
La réforme des taxes locales (extr. de la R. S. et L. F. Avril-Juin 1927).
La Finance locale et les réformes des impôts locaux (Avril-Juin 1921).
La réforme des impôts locaux (Juin-Sept. 1924).
- Bollie (J) *Traité théorique et pratique des taxes communales* (1881).
- Bonnechose *Les finances communales et départementales* (1921).
- Bonjour (H) *Le budget du Reich, Vote, exécution, contrôle* (R. de S. et lég. fin.)
- Boucheron (L) *Finances d'Etat et finances locales* (R. pol. et parl. 10 sept. 1923, p. 414 et suiv.)
- Bourjois (L) *Des travaux publics communaux* (1877)
- Bouvier *Les régies municipales* (1910).
- Boveral *Le socialisme municipal en Angleterre et ses résultats financiers* (thèse 1907).
- Brest (M) *De l'administration des biens communaux* (thèse 1885).
- Bultès *Le budget communal en France et à l'étranger* (thèse 1898).

- Choppin *Le budget communal* (1898).
- Clos (J) *L'imposition directe du capital dans les finances communales*.
- Conty (P) *Les finances communales pendant la guerre en France*.
- Coquelle (P) *Le royaume de Serbie. Histoire depuis les origines* (1894).
- Delaporte (J) *Le budget départemental* (1930).
- Delille (P.-A.) *L'assistance sociale et ses moyens d'action* (1922).
- Dengias (M) *Le gouvernement local. La centralisation et la décentralisation administratives* (1930).
- Deronnin (H) Gory (A) et Worms (F) *Traité théorique et pratique d'assistance publique*.
- Dubois (P) *Essais sur les finances locales*.
- Farge (R) *Etude sur la dette communale* (thèse 1899).
- Fangère (E) *Les nouvelles taxes municipales parisiennes* (Econ. fr. 26 juin 1920, p. 805 et suiv.)
- Félix (M) *L'activité économique de la commune* (1832).
- Francolini (P. de) *Les régies municipales en droit moderne* (thèse 1928).
- Gibert (C) *Du domaine public, du domaine de l'Etat et du domaine municipal* (thèse 1858).
- Girault (A). *Les réformes de budgets départementaux et communaux* (R. Pol. et parl. 10 juil. 1922, p. 85 et suiv.)
- La Commune française* (Séances et travaux de l'académie des sciences morales et politiques mars-avril 1925).
- La réforme des budgets départementaux et communaux* (L'économiste français 1921, I, p. 326 et suiv., 420, 516).

Jèze (G) *Le budget* (1910).

Cours élémentaire de science et finance (1922).

Cours de l'institut d'urbanisme (1^{re} et 2^{me} années).

Cours élémentaire de science des finances et de législation française (1931).

Cours de finances publiques.

Finances départementales et communales.

La réorganisation du régime des impôts locaux (R. de sc. et de législ. fin. 1922 p. 590).

Lainville (R) *Centimes communaux et taxes nouvelles* (1928).

Qu'est-ce que le budget communal ? (1930).

Les fonds spéciaux dans les finances communales (1927).

Latour et Delavenne, *Régime financier nouveau à instituer pour les départements et les communes* (1923).

Leroy-Beaulieu (P) *L'administration locale en France et en Angleterre* (1872).

L'Etat moderne et ses fonctions (1890).

Traité de la science des finances (8^e édition).

Lecarpentier (G) *Le problème des finances locales en France* (1932).

Lescure (J) *La suppression des octrois* (R. pol. et Parl. 1922, p. 62 et suiv.)

Lota (F) *La question des ressources des budgets locaux* (thèse 1928).

Maillard (G) *De la participation de l'Etat aux dépenses locales* (thèse 1911).

Maris (M) *La réforme municipale* (1921).

Marret (G) *L'inscription d'office au budget communal* (thèse 1913).

- Martin (G) *Discours sur les finances départementales et communales.*
- Mercier (P) *Les exploitations municipales commerciales et industrielles en France* (thèse 1905).
- Mercier-Valenton, *Les biens communaux, leur utilité sociale* (thèse 1903).
- Monicault (de) *La réforme des finances locales* (R. pol. et parl. oct. 1929).
- La réforme communale* (R. pol. et parl. juillet 1929)
- Montheuil (A) *L'assistance publique à l'étranger.*
- Montheuil (M. de) *Faut-il supprimer l'octroi* (1907).
- Nézard, *Le socialisme municipal en France.*
- Nitti (F) *Principes de science des finances* (1931).
- Normand (G) *Le dernier procès de l'octroi.*
- Patsch, *Les plus-values, base d'imposition* (thèse 1913).
- Petit (M) *La taxe communale sur les balcons en saillie* (1931).
- Pierson, *Les revenus de l'Etat.*
- Rammel (F de) *Les dépenses obligatoires et la liberté des communes* (thèse 1910).
- Regnault, *Le projet d'impôt sur le revenu et les finances communales* (thèse 1912).
- Rolland (L) *L'administration locale et la guerre.*
- Roujou, *Le budget communal* (1925).
- Stampar (A) *L'organisation des services d'hygiène publique dans le royaume des Serbes, Croates et Slovénes* (1926).
- Wagner (G) *Traité de la science des finances* (1909).
- Welhoff (B) *La gestion financière des communes* (1912).
- Yakschitch (G) *L'Europe et la résurrection de la Serbie (1804-1834)* (Thèse 1907).

REVUES

Revue d'Economie Politique.

- » départementale.
- » des concessions départementales et communales.
- » de science et de législation financière.
- » des établissements de bienfaisance et d'assistance.
- » politique et parlementaire.

L'Economiste Français.

OUVRAGES DE LANGUE YOUGOSLAVE

Alimpitch (D) *Upravne vlasti u staroj srpskoj carevini* (1921).

— *Istoriski razvitak policijskih vlasti u Srbiji* (1905).

Andjelkovich (R) *Najnoviji upravni i samoupravni zakoni.*

— *Pravila o delovodstvu i pismovodstvu opštinskom.*

— *Opštinski delovodja.*

Cievaritch (K) *Stojan Protič i nas nov ustav* (1919).

Cavalieri (C) *Oblasna i sreska samouprava* (1928).

Drljevitch (S) *Centralizam ili federalizam* (1926).

Dravitch (V) *Komunalne finansije (studija o finansiranju Beogradske opštine)* 1931.

Draškovitch (R) *Naše opštinske finansije* (1931).

Devečerski (Z) *Trošarinski zbornik* (1929):

— *Uredba o opštinskoj trošarini grada Beograda* (1930).

Dolenc (M) *Dušanov zakonik* (1925).

Jovanovitch (S) *Ustavno pravo Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca* (1924).

- Jovanovitch (S) *Svetozar Marković* (1920).
- *Ustavobranitelji i njihova vlada* (1925).
- *Druga vlada Miloša i Mihajla* (1923).
- *Vlada Milana Obrenovića* (1926).
- *Vlada Aleksandra Obrenovića* (1929).
- *O državi* (1922).
- Dragitch-Joksimovitch *Posleratne Zakonske odredbe, ukazi i rešenja o Beogradskoj opštini* (1928).
- Joksimovitch (H) *Rad opštinskog saniteta u 1930 god.* (Skopska opština 1931).
- Koumanoudi (K) *Administrativno pravo* (1921).
- Kalajdjitch (D) *Opština* (1905).
- Karalazitch-Strekačev *Statistika komunalnih zajmova. u Kraljevini Jugoslaviji* (1931).
- Manditch-Prelog *Zemljopis, povjest i državno uredjenje Austro-Ugarske monarhije* (1915).
- Monti (P) *Rukovodnik za općinske uredbe* (1904).
- Maljenac *Opština i opštinska politika.*
- Milovanovitch (A) *Opština* (1901).
- Novakovitch (S) *Zakonik Stefana Dušana* (1898).
- *Ustavno pitanje i zakoni Karadjordjeva vremena* (1907).
- *Vaskrs srpske države* (1914).
- *Dvadeset godina ustavne politike u Srbiji (1883—1903).*
- Nikitch (F) *Lokalna uprava Srbije u XIX i XX veku* (1927).
- Niketitch (G) *Zakon o taksama.*
- *Zbirka zakona.*
- Popovitch-Michitsh *Naša domaća privreda* (1929).
- Smekar (M) *Priručnik za političku upravnu službu u Kraljevini Hrvatskoj i Slavoniji* (1899).

Sladovitch (E) *Upravna nauka i upravno pravo u Bosni i Hercegovini* (1916).

Stojanovitch (Lj) *Nekoliko misli o našem novom državnom uređenju* (1919).

Spasitch (A) *Država i finansije* (1867).

Stojanovitch (J) *Zakon o opštinama*.

Todorovitch (M) *Nauka o finansijama* (1930).

Teodorovitch (M) *Zakon o okružnim, sreskim i opštinskim budžetima sa izmenama i dopunama od 13-IV-1902* (1927).

Zigrovitch-Pretočki *Upravno pravo Kraljevine Hrvatske i Slavonije* (1911).

Zivkovitch (Z) *Komentar zakona o neposrednim porezima*.

Voukitchevitch (M) *Zbirka odluka Državnog Saveta*.

REVUES ET JOURNAUX :

Savremena opština.

Ekonomist.

Narodno Blagostanje.

Službene Novine.

Privredni Pregled.

Trgovinski Glasnik.

Politika.

Pravda.

Vreme.

PUBLICATIONS DIVERSES :

Zbornik Zakona.

Pregled o stanju svih samoupravnih prihoda i rashoda.

Završni racuni Beogradske opštine.

TABLE DES MATIÈRES

Préface	7
---------------	---

LIVRE I

DU REGIME MUNICIPAL

<i>Chapitre I.</i> — L'importance des communes et leur caractère particulier	13
<i>Chapitre II.</i> — L'organisation administrative des communes en Serbie	19
<i>Chapitre III.</i> — L'analyse de la loi municipale du 5 juin 1903	31

LIVRE II

DEPENSES COMMUNALES

<i>Chapitre I.</i> — Classification des dépenses	47
<i>Chapitre II.</i> — Accroissement général des dépenses	59
<i>Chapitre III.</i> — Frais d'administration	65
<i>Chapitre IV.</i> — La police locale	75
<i>Chapitre V.</i> — La viabilité	81
<i>Chapitre VI.</i> — La santé publique	89
<i>Chapitre VII.</i> — L'Instruction publique	97
<i>Chapitre VIII.</i> — L'assistance publique	101
<i>Chapitre IX.</i> — Encouragement à l'agriculture ..	109
<i>Chapitre X.</i> — Vue d'ensemble sur les dépenses communales et leur réorganisation	115

LIVRE III

RESSOURCES COMMUNALES

<i>Chapitre I.</i> — Le système fiscal des communes yougoslaves	125
---	-----

<i>Chapitre II.</i> — Les revenus du domaine et des exploitations industrielles et commerciales....	137
<i>Chapitre III.</i> — Centimes additionnels	149
<i>Chapitre IV.</i> — Taxes locales	159
<i>Chapitre V.</i> — L'octroi	183
<i>Chapitre VI.</i> — Vue d'ensemble sur les recettes communales et leur réorganisation	195

LIVRE IV

EMPRUNTS COMMUNAUX

<i>Chapitre I.</i> — Traits caractéristiques et règles administratives et juridiques des emprunts communaux	207
<i>Chapitre II.</i> — Exposé sommaire des causes de l'accroissement du nombre et du montant des emprunts	217
<i>Chapitre III.</i> — Evolution de la dette communale	225
<i>Chapitre IV.</i> — Classification des emprunts d'après leurs montants nominaux	243
<i>Chapitre V.</i> — Délai de remboursement des emprunts municipaux	251
<i>Chapitre VI.</i> — Taux de l'intérêt des emprunts municipaux	259
<i>Chapitre VII.</i> — Vue d'ensemble sur la dette municipale et la réorganisation du crédit local	265

LIVRE V

TECHNIQUE DU BUDGET COMMUNAL

<i>Chapitre I.</i> — Définition et forme du budget	287
<i>Chapitre II.</i> — Préparation, vote et approbation du budget	293
<i>Chapitre III.</i> — Exécution et contrôle du budget..	301
<i>Bibliographie</i>	309

